

ISSN 1414-6304

Revista

MÚLTIPLA

NÚMERO 20 – ANO XI – JUNHO 2006

EDITORA

Mercedes G. Kothe

CONSELHO

Alcides Costa Vaz

José Flávio Sombra Saraiva

João Alfredo Leite Miranda

Manoel Moacir C. Macêdo

Michitoshi Oishi



Faculdades Integradas

Diretor-Presidente

Diretor Administrativo

Diretor Financeiro

Diretor de Relações Públicas

Diretor de Ensino

Diretor de Pós-Graduação

Diretora de Avaliação

Diretor de Ensino a Distância

Vicente Nogueira Filho

Ruy Montenegro

José Rodolpho Montenegro Assenço

Ivonel Krebs Montenegro

José Ronaldo Montalvão Monte Santo

Sebastião Fontineli França

Ana Cristina Morado Nascimento

Benito Nino Bisio

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 XI - vol. 14 - nº 20, junho de 2006.

ISSN 1414-6304

Brasília, DF, Brasil

Publicação semestral

192 p.

1 - Ciências Sociais – Periódico

União Pioneira de Integração Social – UPIS

CDU

301(05)

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

Revisão dos Originais

Antônio Carlos Simões e

Geraldo Ananias Pinheiro

Capa

Ton Vieira

Diagramação, editoração eletrônica e impressão

Gráfica e Editora Inconfidência Ltda.

SUMÁRIO

- 5** Apresentação
- ENSAIOS*
- 9** La construcción histórica de la identidad internacional de Brasil: permanencias y tradiciones en la política exterior brasileña
Bruno Ayllón Pino
- 33** “Como os rios vão para o mar...” - História e Literatura
Jaime de Almeida
- 51** A escravidão no Império do Brasil (1823-1850)
Andréia Firmino Alves
- 65** Os critérios hierárquicos na sociedade colonial: reflexões para um estudo da nobreza da terra americana
Roberta G. Stumpf
- OPINIÃO*
- 83** Uma abordagem sociológica acerca da expansão do ensino superior e a regulamentação de profissões no Brasil
Rubens de Oliveira Martins
- 103** Brasília e seu entorno: considerações sobre os desafios de metrópole emergente
João Mendes Rocha Neto, Francinalva G. da S. Menon, Maria das Dores S. Nóbrega e Saimon Freitas Cajado de Lima
- INFORMAÇÃO*
- 121** O mercado de derivativos de câmbio e sua importância na manutenção da política cambial, no período de 2000/2004
Eduardo Figueiredo Neves
- 147** Instrumentos de gestão ambiental: análise da experiência com a taxa de fiscalização ambiental no estado de Goiás
Heliton Leal Silva e Lúcia Cony Faria Cidade
- 163** Gestão de impacto de visitantes no ambiente natural: capacidade de carga do parque nacional do Iguaçu -PR
Anna Maria Felipin Rigobello e Luiz Daniel Muniz Junqueira
- 187** História das relações internacionais: a *Pax Britannica* e o mundo do século XIX (resenha)
Albene Miriam F. Menezes
- 191** Normas para Colaboradores

SUMMARY

5 Foreword

ESSAYS

9 The historical construction of national identity in Brazil: continuity and tradition in brazilian foreign policy

Bruno Ayllón Pino

33 “As rivers flow into the sea...” – History and Literature

Jaime de Almeida

51 Slavery in the Empire of Brazil (1823-1850)

Andréia Firmino Alves

65 Hierarchies and criterias in colonial society: thoughts for a study about the portuguese american nobility

Roberta G. Stumpf

OPINION

83 A sociological approach to the expansion of high education and the regulation of professions in Brazil

Rubens de Oliveira Martins

103 Brasília and its periphery: comments on the challenges of an emerging metropolis

João Mendes Rocha Neto, Francinalva G. da S. Menon, Maria das Dores S. Nóbrega e Saimon Freitas Cajado de Lima

INFORMATION

121 The market of exchange derivatives and its importance for exchange policy from 2000/2004

Eduardo Figueiredo Neves

147 Instruments of environmental management: an analysis of the environmental tax in the state of Goiás

Heliton Leal Silva e Lúcia Cony Faria Cidade

163 The management of visitors and their impact on natural environments: the national park of Iguaçu case -PR

Anna Maria Felipin Rigobello e Luiz Daniel Muniz Junqueira

187 The History of International Relations: *Pax Britannica* and the 19th century world (book review)

Albene Miriam F. Menezes

191 Norms for contributors

APRESENTAÇÃO

A edição da **Revista Múltipla** que estamos entregando aos leitores enfoca assuntos de diversas áreas do conhecimento. Na seção *Ensaio*, trazemos análise sobre a trajetória da história e da literatura, contrastando as convergências de objetivos entre elas no século XX. Ainda, na área da história, há dois artigos: o primeiro discorre a respeito das elites na América portuguesa; o segundo trata da discussão política da escravidão no Brasil, na primeira metade do século XIX. Contemplado também assunto sobre o processo de construção da identidade brasileira.

Na seção *Opinião*, encontramos tema acerca da política de expansão dos cursos superiores no Brasil, que identifica argumentos de crítica às políticas oficiais do Ministério da Educação. Outro assunto abordado, de cunho regional, versa sobre peculiaridades do processo de metropolização de Brasília.

Na seção *Informação*, está uma avaliação da eficiência no Brasil, dos instrumentos baseados em derivativos de câmbio, entre os anos de 2000 e 2004. Apresentamos também estudo relativo a experiência do estado de Goiás com a Taxa de Fiscalização Ambiental sob a perspectiva da ambivalência entre o discurso da sustentabilidade e a prática. Outro artigo expõe o modelo de gestão da capacidade de carga utilizada pelo Parque Nacional do Iguaçu. Finalizando, mostramos resenha do livro *A Pax Britannica e o mundo do século XIX*, obra lançada pela editora Vozes.

Esperamos ter contemplado temas de interesse do público leitor.

A Editora

ENSAIOS

Bruno Ayllón Pino

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, España. Investigador pos-doctoral del MEC/España en el Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.

La construcción histórica de la identidad internacional de Brasil: permanencias y tradiciones en la política exterior brasileña

Introducción

Brasil es portador de una compleja identidad, de múltiples caras, poseedor de una especificidad propia que le otorga un carácter original cuando se compara con cualquier otro país. Esta especificidad, parte integral de la identidad internacional brasileña, puede entenderse como "el conjunto de circunstancias y predicados que diferencian su visión y sus intereses, como actor en el sistema mundial, de los que caracterizan a los demás países" (Lafer, 2001: 20). El objetivo de este artículo es identificar, describir y analizar estos trazos característicos que se han ido diseñando a lo largo del proceso de construcción histórica de la nación en el ámbito externo, es decir, en su relación con el mundo. Se sientan así las bases para la interpretación de las ideas-fuerza y de los ejes de la política exterior brasileña, es decir, su vocación universal, expresada en un amplio catálogo de relaciones bilaterales, regionales y multilaterales que configuran el universalismo propio de las relaciones internacionales de Brasil. Se cumple de esta forma con la necesidad apuntada por Jover, de poseer una visión integral de la historia y, en este caso, de buscar la interconexión entre los distintos factores que convergen en la historia de una determinada política exterior considerándose la relación existente entre los rigurosos condicionamientos históricos y el estilo de acción de una diplomacia dada, tal y como enseñó el historiador:

Detrás de cada diplomacia históricamente definida, hay siempre una determinada concepción del mundo y de la historia, de la guerra y de la paz; una sensibilidad a realidades y utopías, a hegemonías y equilibrios temidos o deseados, que el historiador debe tener muy presentes para ponderar y entender lo que fuera el obrar diplomático¹.

Identidad internacional y política exterior

Reflexionemos en primer lugar sobre los rasgos característicos propios de la identidad internacional de Brasil para, a continuación, analizar el papel que cupo en este proceso a su diplomacia. La primera reflexión parte de un apunte de carácter geográfico.

Efectivamente se sabe que la política exterior está condicionada - además de por el contexto internacional en que se desarrolla, por la imagen que el país se haga de sí mismo y del mundo, por los recursos de los que disponga, por los objetivos internacionales que se fije y por su capacidad para alcanzarlos -, por el lugar físico que ocupa en el medio internacional. Este último elemento es relevante desde la perspectiva de las modalidades de inserción de un país en el mundo. En efecto, como afirma Lafer, estas modalidades incluyen factores de cambio con relación a las transformaciones del escenario internacional, que exigen de un país que, en la continuidad de su trayectoria, responda a las transformaciones del entorno, identificando cuales son sus posibilidades de convergencia o divergencia con otros Estados y regiones. Comprenden también ciertos factores de persistencia de los que la localización geográfica, sin caer en los determinismos de la geopolítica, es uno de los más importantes (Lafer, 1990).

La especificidad geográfica de Brasil es su condición de país de escala continental. Por seguir la terminología de Kennan, Brasil está incluido junto a los Estados Unidos, Rusia, China e India entre los *monster country*, a tenor de sus datos geográficos², demográficos (184 millones de habitantes), económicos, políticos y de la magnitud de sus desafíos (Kennan, 1993 : 143). La situación de Brasil en América del Sur, alejado de los focos centrales de tensión internacional, y su afán en construir una relación de signo positivo con sus vecinos, empañado apenas por el conflicto del Paraguay en el siglo XIX, configuran los rasgos de un país ballena que, conforme Lafer, no asusta pues ha optado en sus relaciones internacionales por otorgar primacía al diálogo y a la negociación frente al conflicto y la guerra. En efecto, el conjunto de relaciones pacíficas y de cooperación de Brasil con sus diez vecinos constituye para el país un patrimonio diplomático valioso que, según Seixas, es el resultante de la ausencia de un pasivo de "hipotecas reales a rescatar en el plano internacional", de no hacer parte de ningún conflicto, de no ser miembro de alianzas militares y del sentimiento de satisfacción con el propio territorio. En otras palabras, de no amenazar ni ser amenazado, elementos que configuran una política exterior no conflictiva (Seixas, 1989).

Como todo país continental, Brasil presenta una tendencia natural a la autarquía y a la introspección que ha dejado huellas indelebles en su conducta exterior y que, de forma recurrente, retorna como revival de épocas pasadas. A pesar de ello, la elite dirigente brasileña tuvo históricamente la capacidad de establecer frecuentes conexiones con el exterior, quebrantando de esta forma el ensimismamiento que podía amenazar su inserción internacional. Esta tendencia al repliegue, a no mirar más allá de los límites de la inmensa fazenda brasileira, fue también incentivada por un difuso "sentimiento de exclusión" que tuvo su traducción en la formulación, las más de las veces, e implementación, las menos, de proyectos de política exterior que buscaban, paradójicamente, mantener al país en su situación de "espléndido aislamiento". El "sentimiento de exclusión" fue, por lo menos hasta la década de los noventa del siglo XX, una tendencia que encontró resonancia en la sociedad brasileña y que, como afirma Abdenur, significaba una percepción distorsionada sobre el lugar del país en el mundo y sobre su capacidad de actuación exterior. Essa tendencia se cimentaba en evaluaciones sobre la marginalidad de Brasil de las principales corrientes políticas y económicas de la escena internacional. Estos elementos inhibían su proyección exterior introduciendo un sentimiento de auto-limitación en la interacción internacional que era consecuencia más de una especie de complejo colectivo, inducido por la vulnerabilidad percibida a partir de la consideración de las desigualdades sociales y de la marginación de parte de la población brasileña, que de la real posición de Brasil en el mundo (Abdenur, 1997). Essa auto-exclusión ha sido una tendencia significativa en la historia brasileña del final del siglo XIX y buena parte del XX y, según Valladao, en un texto que por su capacidad explicativa se reproduce a pesar de su relativa extensión, tuvo su traducción con frecuencia en la política exterior:

Durante un siglo de vida republicana, Brasil vivió como una inmensa isla tropical, mirándose el propio ombligo, lejos de las tempestades y furoros de la historia mundial, ajeno hasta de sus vecinos suramericanos - con excepción de la rivalidad geopolítica, de baja intensidad, con Argentina. El motor implícito de su diplomacia siempre fue: para vivir feliz, no poner la mano en el cesto de los otros. La receta, claro, era más sofisticada. Se trataba de garantizar fronteras estables (...) de defender con intransigencia el principio de no injerencia, de luchar por el Derecho Internacional - un mundo hecho de reglas que limitasen cuanto más posible la presión de las naciones más poderosas - y todo eso con un único objetivo: que nos dejen en paz en nuestro (inmenso) rincón. Acuñada de "autonomía por la

distancia" esta política exterior hincaba sus raíces en el viejo sueño dorado de los colonos portugueses y, posteriormente, de los latifundistas bien brasileños: ser un señor de tierras y de gentes que no depende de nada y de nadie exterior a la fazenda. "Sentarse encima del muro" y ver el mundo rodar no significa, sin embargo, cerrarse en una actitud autista. (...) Brasil siempre supo percibir los momentos clave en los cuales era necesario involucrarse en (...) las grandes decisiones internacionales para garantizar la propia tranquilidad. Participar para no tener que participar. Fue esta visión del mundo, administrada con gran competencia por un puñado de diplomáticos profesionales, que zozobró con la profundización de la interdependencia entre los Estados (...) La aspiración a un desarrollo casi autárquico se golpeó de frente en la pared de la deuda, en el arcaísmo productivo y la baja productividad (...) y en la profunda desigualdad social en un país cerrado cuya mayoría de recursos acababan siempre en el bolsillo de una pequeña minoría encastillada en el poder³.

Este esclarecedor texto pone de manifiesto que la política exterior brasileña sigue un hilo conductor enraizado en lo más profundo de su historia y de su identidad propia que es preciso recorrer para desentrañar la lógica de sus conductas internacionales. La historiografía brasileña ha establecido tres grandes fases en las relaciones internacionales de Brasil: la primera fase, la colonial, alcanza hasta 1808 y se caracteriza por la delimitación del espacio nacional; la segunda, arranca de la independencia en 1822 y se encierra con el final de la gestión del Barón de Río Branco en 1912, estando presidida por la consolidación del espacio nacional; la tercera y última, llega hasta nuestros días y ostenta en su frontispicio el lema de la diplomacia brasileña: el desarrollo del espacio nacional. Unidad territorial, grandeza física y creencia en el futuro son, respectivamente, las ideas-fuerza que sintetizan cada una de estas fases e individualizan la experiencia histórica brasileña frente a la América española (Seixas, 2000).

Aunque el "sentimiento de exclusión" y la tendencia al repliegue estuvieron presentes, con mayor o menor intensidad, en estas tres fases, Brasil demostró al mismo tiempo una sorprendente capacidad de articulación con el exterior demostrando la conexión entre el proceso de construcción del Estado nacional y las interacciones internacionales. En el periodo colonial, esta interacción se manifestó en la lucha por la expansión y definición territorial frente a las grandes potencias de la época, a través de la superación de las limitaciones impuestas por los Tratados de Tordesillas (1494) y de Madrid (1750). En el periodo de la independencia nacio-

nal, en un primer momento que alcanza hasta 1912, el objetivo que guiaba las acciones de la política exterior brasileña apuntaba hacia la consolidación del territorio mediante una política de límites, con la aquiescencia de los Estados Unidos, que coincide en su apogeo con la época dorada del Barón de Río Branco y cuya finalidad era la constitución de un todo indivisible consagrado en el valor de la unidad, base para la futura grandeza de Brasil. Pueden observarse en este recorrido los elementos de un proceso dialéctico entre expansión y consolidación que, para Seixas, representa un dato significativo de la formación histórica brasileña, al obligar al país a desarrollar sucesivamente políticas exteriores activas de revisión y políticas conservadoras de mantenimiento del status quo.

Es en el devenir de este proceso de formación nacional que surge la contradicción-clave que configura uno de los rasgos específicos de la identidad internacional de Brasil. Paradójicamente, a la vez que el esfuerzo nacional y de las elites se dirigía a la consecución de un Estado fuerte, grande, pujante, potente y con proyección de futuro - tal y como refleja la letra del himno nacional de 1890 escrita por el Duque de Estrada, "Gigante pela própria natureza, és belo, és forte, impávido colosso, e o teu futuro espelha essa grandeza" - se cultivaba en el seno de la sociedad brasileña el germen de la desigualdad y de la injusticia responsable por el pasivo social que, hasta hoy, el país no ha conseguido rescatar. De esa contradicción, es decir, de la falta de correspondencia entre la relativa simplicidad del modelo de política exterior de Brasil - fundamentado en síntesis en la afirmación de su base territorial, en el perfeccionamiento de su patrimonio diplomático y en el reclutamiento de recursos externos para el desarrollo nacional - y de la complejidad de las cuestiones internas sin resolver (desequilibrios sociales y regionales, desigualdades, vulnerabilidades económicas, problemas de gobernabilidad, incapacidad para generar políticas públicas ajenas a la contienda partidista, corrupción etc.) brotan las inconsistencias y vacilaciones que se manifiestan en una actitud reactiva, defensiva y ambigua frente al mundo, rasgo atávico de la política exterior brasileña y de su identidad internacional.

Essa "crisis de identidad", refleja internacionalmente en el plano declaratorio, "como si Brasil no se encontrase a gusto - en el mundo", en una indefinición que le acompaña en la escena internacional (Seixas, 1989). Un país ambiguo con una identidad internacional dual, que le sitúa simultáneamente entre el Primer y el Tercer Mundo, y que le hace comportarse como "el más rico de los pobres y el más pobre de los ricos, satisfecho e insatisfecho, conservador en ciertos campos y reformista en otros, desafiando simplificaciones y actuando ocasionalmente en el ámbito exterior de manera sorprendente para sus socios"⁴.

La ambigüedad de la identidad internacional de Brasil y sus consecuencias sobre las condiciones de inserción en el sistema internacional llegaron a ser explicitadas durante los Gobiernos militares dando origen a la doctrina de la doble inserción internacional, intento de superación - en opinión de Marques - de la aparente dicotomía establecida, huyendo así de la opción simplista e ignorante de la complejidad de la tesitura internacional (Marques, 1985). Essa fue la solución pragmática y realista encontrada para superar el debate entre "occidentalistas" y "tercermundistas". También fue adoptada por relevantes intelectuales como Helio Jaguaribe para quién era innegable que Brasil estaba insertado de forma doble en el Tercer Mundo, al que unía la solidaridad socio-política, y en Occidente, al que vinculaban elementos como la solidaridad cultural pero del que le distanciaba la brecha del subdesarrollo económico, social y político y la dependencia estructural.⁵

Sólo a partir de la década de los noventa del siglo XX, se introdujeron en el discurso diplomático conceptos diferentes para intentar recharacterizar la política exterior de Brasil y las nuevas modalidades de inserción internacional a partir de la consideración de las credenciales que el país juzgaba poseer. Entre todas ellas, destacan la condición de Brasil como un global player - uno de los pocos países en desarrollo que, por su tamaño y agenda, poseen presencia universal -, como regional player - por representar el 50% de la economía, territorio y población de América del Sur -, como global trader - por su patrón de relaciones comerciales diversificadas y equilibradas mundialmente - y como honest broker - por la capacidad y habilidad mediadora del país (Barbosa, 1996). A pesar de estas nuevas formulaciones, Brasil continúa cargando con el marchamo de la ambigüedad en su actuación en el ámbito internacional.

En definitiva, la idea de la doble inserción representa, según Lafer, la especificidad brasileña de ser un "Otro Occidente", más pobre, enigmático y problemático pero no por ello menos Occidente (Lafer, 2001). Esse dato es uno de los componentes más destacados de la identidad de Brasil y proyecta sus luces y sombras sobre su proyección exterior. Frente a esse panorama de su inserción en el mundo y del proceso de construcción de su identidad internacional cabe preguntarse por el papel que desempeñó la diplomacia brasileña, como institución que opera la conexión entre "lo interno" y "lo externo", para realizar a través de una evaluación pragmática de los recursos de poder, la traducción de las necesidades internas en posibilidades externas.

El Itamaraty y la construcción de la identidad brasileña

Brasil es, sin duda, un producto de la diplomacia. Una afirmación tan rotunda encuentra su base empírica en su propia historia y en la constatación de la

presencia, activa y permanente, de la diplomacia en las principales etapas de formación del Estado y la nacionalidad brasileña⁶. En efecto, en los principales episodios de esse proceso histórico, desde la negociación de la Independencia con Portugal hasta la definición de los ejes principales de sus relaciones internacionales pasando por la definición del territorio y la fijación de sus límites, se encuentra el rastro de una burocracia estatal con una visión del mundo que proyecta globalmente al país en la búsqueda de una inserción equilibrada en el sistema internacional⁷. La contribución de la diplomacia no se ha limitado a la promoción de los intereses estatales en el exterior. Ha sido también decisiva para el fortalecimiento del aparato del Estado. Así pues, diplomacia, historia y formación del Estado nacional se hallan vinculadas estrechamente.

Si en un primer momento la diplomacia estuvo orientada, por lo menos hasta 1912, hacia la consolidación del territorio, a partir de 1930 se embarcó de lleno en el gran proyecto movilizador de Brasil: el desarrollo. Como afirma Danese, el Itamaraty asumió a partir de entonces la condición de instrumento del desarrollo nacional en el plano exterior, consolidando ese papel en cinco dimensiones: 1.- En la integración física y energética con los vecinos del área del Plata y del Amazonas; 2.- En la negociación de mejores condiciones para la cooperación e intercambio económico-comercial con los principales socios. 3.- En la presencia de Brasil en los foros de naturaleza económica y de promoción del desarrollo. 4.- En la integración regional. 5.- En el apoyo a la estabilización económica del país en su dimensión internacional. En resumen, en un papel instrumental sintetizable en su contribución a la construcción de la nacionalidad en la dimensión relacionada con el proyecto de desarrollo en sus derivaciones exteriores (Danese, 1998).

Se fue configurando así una diplomacia económica al servicio del desarrollo que fue capaz de realizar la operación de "transcreación" de las necesidades internas en posibilidades externas, empleando la formulación de Lafer, escrutando las condiciones, ambigüedades y evolución del sistema internacional para aprovechar las oportunidades abiertas en un esfuerzo por promover los intereses económicos y políticos de Brasil en el mundo (Lafer, 1993). Abundan en la historia reciente del país los ejemplos de esta "transcreación": el trabajo de la diplomacia en la etapa Getúlio Vargas en busca de recursos para el proceso de industrialización, el lanzamiento de la Operación Panamericana en un intento por comprometer a los EEUU en el desarrollo latinoamericano en los años sesenta o la diplomacia político-económica de la Política Exterior Independiente (1961-1963) buscando profundizar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones⁸. En resumen, una diplomacia que no se limitaba a las tareas tradicionales de representar y defender

los intereses del país sino que ejercía una intensa actividad en el campo económico, fortalecida, a partir de los años 50, con el ingreso en el Itamaraty de una generación de jóvenes diplomáticos formados en Economía.

El papel del Itamaraty en la historia de la política exterior brasileña es inseparable del *institution builder* de esta corporación diplomática: José da Silva Paranhos Júnior, el Barón de Río Branco (1845-1912). La principal contribución del Barón no fue apenas la conclusión del proceso de delimitación de las fronteras sino la afirmación de la autoridad y la legitimidad del Itamaraty en el conjunto de la sociedad brasileña y en el proceso de construcción de su identidad internacional⁹. La preservación de esa auctoritas a lo largo de los años, fue posible gracias al cultivo del "mito del Barón", a la memoria histórica de la institución y a la afirmación de la "excelencia del Itamaraty". Río Branco y sus políticas constituyen, en definitiva, la fuente simbólica del *sprit de corps* del Itamaraty¹⁰. Su autoridad deviene del ejercicio competente de sus funciones desde el mismo momento del acto fundacional del país, por constituir una expresión de la soberanía y por responder a los desafíos específicos que la vida internacional fue imponiendo, conectando institucionalmente a Brasil con el exterior.

Una competencia que fue ejercida, como demuestra Lafer, a través de una triple y complementaria representación de Brasil en el mundo: una representación política en forma de presencia continua de los intereses nacionales en el ámbito internacional; una representación jurídica, condensada en la vinculación internacional del país a través de Tratados; una representación simbólica que expresa lo que Brasil significa para los otros países. Por lo que respecta a la legitimidad, constituye un elemento central de la acción exterior de Brasil. Fonseca ha vinculado esa cuestión a la escasez de recursos de poder del país, lo que conduce a su diplomacia a operar en el sistema internacional a través de una persuasión basada en el conocimiento de la situación y sensibilidad del otro, y de la convicción y habilidad en presentar los argumentos esgrimidos. Essa legitimidad se construye además con base en la confiabilidad del país en el cumplimiento de los compromisos asumidos y por la tradición principista de la diplomacia brasileña que actúa de acuerdo a las normas internacionales (Fonseca, 1998).

El Barón imprimió un estilo peculiar a la diplomacia brasileña que perdura hasta hoy¹¹. En la definición de Lafer, los estilos diplomáticos son "modalidades de actuación que señalan recursos de competencia y habilidad que, cuando son bien empleados y combinados, refuerzan - y cuando mal utilizados comprometen - la acción estratégica de un país en el sistema internacional" (Lafer, 1979). Favorecido también por la profesionalidad de sus cuadros diplomáticos, Brasil ha desarrollado

un estilo propio en su conducta internacional. Su rasgo característico se ha convenido en llamar "moderación constructiva", es decir, un estilo desdramatizador de la agenda de política exterior que consiste en la reducción de los conflictos y crisis al lecho diplomático, evitando su explotación por intereses coyunturales y optando preferentemente por la negociación y la solución diplomática (Fonseca, 1998). De esse espíritu de "moderación constructiva" provienen otros rasgos que configuran el estilo del Itamaraty y hacen parte del patrimonio diplomático brasileño como el pragmatismo y la flexibilidad en el abordaje de las cuestiones internacionales; el rechazo a modismos, precipitaciones o soluciones circunstanciales que hagan peligrar la credibilidad del país; la preeminencia de la visión de futuro sobre lo inmediato; la actuación fundada en valores permanentes evitando recurrir a decisiones de impacto, a fluctuaciones ideológicas o a movimientos pendulares que comprometan la confianza internacional (Rego Barros, 1998). La actuación de Brasil en América del Sur, durante el siglo XX, constituye un buen ejemplo del ejercicio de este estilo diplomático, sin alimentar sospechas hegemónicas, con énfasis en los principios de no-intervención y resolución pacífica de los conflictos.

Permanencias y tradiciones de la política exterior brasileña

¿Cuáles han sido las "permanencias" que constituyen las "tradiciones de política exterior" de Brasil? Al hilo de este concepto, Jover ha argumentado que estas tradiciones deben ser rastreadas, más allá de en los imperiosos condicionamientos geográficos o en los desarrollos de la historia diplomática, en "el conjunto de actitudes, motivaciones y formas de percepción presentes en una sociedad como sedimento de una larga experiencia histórica (Jover, 1999). En el ámbito académico brasileño, Cervo acuñó el término "acumulado histórico, patrones de conducta y principios y valores inherentes a la política exterior" para referirse al conjunto de principios y valores de conducta de los Estados que permiten, una vez identificados y descritos, abrir el camino para el estudio de las tendencias de la política exterior. A su vez estas tendencias proporcionan la base para la determinación del mayor o menor grado de previsibilidad de la política exterior de los países, conforme estos hayan sido capaces, o no, de definir un conjunto de principios para orientarla y dotarla de funcionalidad. En el caso de Brasil, el grado de previsibilidad de su política exterior es, en términos comparativos, muy elevado al haber constituido a lo largo de su historia un acervo amplio y consolidado de principios (Cervo, 1994).

En las próximas páginas se consideran estos principios y se examinan los ejes gravitatorios de la política exterior brasileña. Finalmente se introducen reflexi-

ones sobre la dicotomía clásica en el estudio histórico de la política exterior - continuidad / ruptura - aplicada al caso de Brasil desde la perspectiva de los cambios de paradigma registrados en sus relaciones internacionales.

La política exterior de Brasil contiene principios y valores inherentes que orientan su actuación a través del tiempo, le otorgan permanencia y previsibilidad y constituyen un acervo diplomático permanente del Estado brasileño. Estos principios van más allá de inflexiones y de eventuales cambios de política. Son un conjunto de normas y actitudes considerados por el Itamaraty como un patrimonio histórico que está intrínsecamente asociado al comportamiento internacional del país (Mello e Silva, 1998). La identificación y estudio de estos principios no es cuestión baladí puesto que permite una mejor comprensión de las "permanencias" presentes en la historia de las relaciones internacionales y de la política exterior brasileña. El grupo de historiadores, politólogos e internacionalistas de la Universidad de Brasilia agrupados en torno a la figura del profesor Cervo han sido quienes de forma más rigurosa han abordado el estudio de este "acumulado histórico". Identifican con carácter general, tres principios que nortean la política exterior brasileña y un vector que transversalmente la recorre en los últimos setenta años. Estos principios son el pacifismo, el juridicísmo y el realismo-pragmatismo. Junto a ellos, el desarrollo constituye el vector, la fuerza motora, que orienta las acciones de la política exterior brasileña y le confiere su racionalidad.

La base conceptual del pacifismo se encuentra en el carácter no-beligerante de la política exterior brasileña que desde la Guerra del Paraguay (1864-1870) ha llevado al país a convivir en paz con sus vecinos. En consecuencia, la diplomacia brasileña persiguió la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas para los conflictos regionales, defendiendo el respeto a los principios de autodeterminación y no-intervención y condenando el uso de la fuerza, el expansionismo militar y las guerras de conquista. Junto a los factores de orden político que explican la adopción del pacifismo, se pueden identificar una serie de factores socio-culturales que explican esta opción filosófica tales como la satisfacción con el territorio, la abundancia de recursos naturales, la heterogeneidad cultural y racial o la tolerancia social.

El juridicísmo constituye el segundo elemento del acumulado histórico de la diplomacia brasileña. Un elemento que estuvo influenciado por la formación jurídica de la gran mayoría de los miembros del Itamaraty y que interpretaba los tratados como manifestaciones sagradas de la voluntad nacional o multilateral. El origen de esta tradición se encuentra en las concesiones realizadas por el país a las grandes potencias en el siglo XIX cuando, para realizar su inserción internacional, la diplo-

macia se vio obligada a firmar tratados sin contrapartidas. Desde entonces se fue afirmando la idea de que los tratados son instrumentos más favorables a las potencias, que conviene evitar firmarlos entre desiguales y que es mejor firmar pocos pero cumplirlos.

El tercer principio o tradición de la política exterior brasileña, el realismo, puede rastrearse desde los tiempos del Imperio, en el periodo de la consolidación del Estado nacional (1822-1912), merced a la actuación de políticos atrevidos y realistas. Con el pasar de los años, el realismo se convirtió en pragmatismo, una versión contemporánea de aquel que se incorporó como elemento característico de la praxis diplomática brasileña en el siglo XX. El estilo y la sustancia de la política exterior del Barón de Río Branco o de Vargas corresponden plenamente a este principio que inducía a una adecuación eficiente de los intereses nacionales a los constreñimientos internacionales (Lessa, 1998). Para Lafer, el paradigma del realismo, de la política del poder, informa parcialmente el análisis brasileño de la coyuntura internacional. El Itamaraty tiende a interpretar las iniciativas de los demás actores, en función de lo que supone sean los intereses de esos actores. Es un realismo como punto de partida - un realismo defensivo coherente para un país que no tiene excedentes de poder - pero nunca como punto de llegada puesto que la lectura brasileña de las relaciones internacionales está antes informada por las lecciones de Grocio sobre el potencial de sociabilidad y solidaridad de la sociedad internacional (Lafer, 1997). En otras palabras, a pesar de que la diplomacia brasileña considere las realidades de la política de poder ello no implica que las consideraciones de orden ético estén ausentes de su práctica, como refleja el hecho de que el país prefiera el "poder de la diplomacia" a la "diplomacia del poder". Por ello, el Itamaraty ha afirmado siempre que la más importante credencial de Brasil en el plano internacional es su historia de nación pacífica cuya actuación exterior se pauta por la coherencia en el respeto de no-intervención, igualdad entre los Estados y solución pacífica de controversias (Abdenur, 1994).

El pragmatismo de la política exterior brasileña se manifiesta, según Cervo, en la preocupación por hacer prevalecer el resultado sobre el concepto, las ganancias concretas y materiales sobre los valores políticos e ideológicos, la oportunidad sobre el destino, la libertad de acción sobre el empeño del compromiso, el universalismo sobre las camisas de fuerza de los particularismos, la aceptación sobre la resistencia a los hechos. Para el mismo autor, junto al pacifismo y al juridicismo, el pragmatismo arrojó dos resultados históricos en la política exterior de Brasil: el abandono de la idea de construcción y uso de la potencia para obtener ganancias exteriores y la despolitización o desideologización, salvo en cortos y

contados periodos. Esos resultados produjeron también consecuencias importantes: la preocupación en reforzar por otras vías el poder nacional y la orientación para una especie de diplomacia económica. Principios, resultados y estilos de actuación diplomática perfilaron las características fundamentales de las relaciones internacionales de Brasil, es decir, una baja densidad política y una alta densidad económica.

Al pacifismo, juridicísmo y realismo/pragmatismo se añade la consideración de un vector que constituye el Norte de la actuación internacional de Brasil, un país que, no olvidemos, arrastra una inmensa deuda social y concentra océanos de miseria en medio a islotes de riqueza. El desarrollo, auténtico leit-motiv de la diplomacia brasileña, surge a partir de la revolución de 1930, como resultado de una reinterpretación del interés nacional vinculada a una modalidad de inserción internacional perseguida a través de la política exterior, como instrumento para lograr el intercambio de productos o la obtención de insumos exteriores para el desarrollo. Ello no significa que, hasta entonces, el Itamaraty no se preocupase de la cuestión. En realidad, el desarrollo pasó a ser el objetivo central de la diplomacia brasileña en el momento en que logró despreocuparse de los problemas territoriales y cuando, además, se modificaba el perfil de las relaciones económicas internacionales del país hasta entonces reducidas a exportar café y productos primarios. El compromiso del Itamaraty con el desarrollo del país se sintetizó en dos grandes líneas de actuación complementarias. Con un sentido más práctico e inmediato, en la defensa de los intereses exteriores en los foros multilaterales de naturaleza económica (FMI, GATT, OMC); Con una perspectiva de largo plazo, resaltando el tema del desarrollo en la agenda internacional a través del incentivo al debate mundial sobre la necesidad de crear condiciones globales propicias al desarrollo de los países pobres (Abdenur, 1994-1995).

Los ejes de la política exterior brasileña

Junto a los principios generales que han orientado la acción externa de Brasil - que se identifican a grandes rasgos con la búsqueda de soluciones pacíficas para las controversias, el respeto a la independencia y la soberanía, la primacía del derecho y la no-intervención en los asuntos de otros Estados - autores como Seitenfus han remarcado la existencia de principios específicos de actuación internacional construidos por el país a lo largo de su historia independiente, entre los que destaca el principio del *uti possidetis* que permitió la justificación y formalización del reconocimiento de las fronteras nacionales (Seitenfus, 1994). La importan-

cia de este principio queda de manifiesto en el apego del Itamaraty, aún en tiempos de globalización, a los principios de soberanía y no-intervención, fundamento de la política oficial de Brasil desde la independencia. Una política de perfil ratzeliano según Vizentini, que toma el territorio como valor permanente del cual dependen la seguridad e independencia del país, pautando así el núcleo central de la definición del interés nacional desde la demarcación territorial de comienzos del siglo XX.(Vizentini, 2001).

Desde una perspectiva diferente, Almeida ha reflexionado sobre la existencia de viejos principios en la política exterior brasileña que acostumbran a ser reafirmados de tiempos en tiempos: la independencia, el interés nacional y la cooperación internacional, el status de país en desarrollo, la integración regional y la política de prestigio y la imagen internacional de Brasil y la definición de los objetivos nacionales permanentes. Estos últimos se identifican con la preservación de la integridad del territorio y con la seguridad ante las amenazas exteriores; con la defensa del interés del país; con la proyección internacional del Estado brasileño; con la consolidación de su potencial económico y militar haciendo de Brasil una sociedad más justa y humana. De acuerdo a estos objetivos la función de la política exterior brasileña sería coadyuvar al proceso de desarrollo nacional y los criterios orientadores de la diplomacia la búsqueda del interés público y la promoción del progreso material y cultural de la sociedad (Almeida, 1998).

Vinculados a estos principios, otros autores han analizado los objetivos primordiales que se hallan presentes en los últimos cincuenta años de política exterior de Brasil. En esta línea Guilhon sostiene que, desde 1945 hasta hoy, estos objetivos han permanecido invariables agrupados alrededor de dos premisas fundamentales: garantizar un entorno internacional favorable al desarrollo económico de Brasil y evitar una dependencia excesiva de los Estados Unidos y de las grandes potencias (Guilhon, 2001). En definitiva, dos objetivos primordiales, uno de naturaleza económica y otro de naturaleza política. El primero, el más importante, fue funcional a la definición de las metas y acciones de la política exterior. El segundo, sirvió para construir y mantener una imagen de auto-determinación y autonomía. Estos objetivos, salvo en cortos interregnos (el primer Gobierno militar entre 1964 y 1967 y el Gobierno Collor) se han mantenido orientando permanentemente las políticas bilaterales, regionales y multilaterales del país (Guilhon, 2002). En definitiva, el paradigma de la política exterior al servicio del desarrollo se orientó a la consecución de una serie de objetivos fundamentales entre los que, a guisa de conclusión, se cuentan la búsqueda de recursos en sus diferentes modalidades y la concertación internacional para garantizar reglas favorecedoras del acceso a esos insumos.

La historia de las relaciones internacionales de Brasil se ha estructurado históricamente sobre la base de dos ejes gravitatorios, en torno a los cuáles ha girado siempre la política exterior brasileña: un eje asimétrico y otro simétrico. En el eje asimétrico se incluyen las relaciones mantenidas con aquellos países con los que existe un significativo diferencial de poder, es decir, las relaciones desiguales establecidas con las grandes potencias europeas (bilateralmente consideradas o, en el ámbito multilateral, a través de las relaciones Brasil- Unión Europea) y con los Estados Unidos en el siglo XX. En el eje simétrico se consideran los vínculos con aquellos Estados poseedores de recursos de poder similares a los de Brasil, especialmente, los vecinos latinoamericanos y los países del Tercer Mundo (Ricupero, 1996). El eje simétrico representa la línea de acción de la política exterior orientada hacia la unión y buena vecindad de Brasil con los países suramericanos, encuadrándose en el campo de la relativa igualdad entre los "parceiros". Constituye la línea representativa del concepto clásico de la acción diplomática según el cuál los países deben procurar hacer la mejor política de su geografía. En este eje la actuación brasileña estuvo dirigida, en el siglo XIX y comienzos del XX, hacia la solución pacífica de las disputas fronterizas y a partir de entonces a la organización de un espacio suramericano con un ambiente favorable a la concordia y al desarrollo. En las dos últimas décadas, las relaciones de Brasil con el eje simétrico se desplegaron a través de las estrategias regionalistas puestas en marcha con base en la aproximación a Argentina.

Los dos ejes se encuentran íntimamente relacionados de forma que el eje simétrico con su dinámica propia coexiste con las correlaciones de fuerza del eje asimétrico que se manifiestan en el nivel político, militar, económico y tecnológico. Como recuerda Lafer, por más distante que se encontrasen los países de América del Sur de la dinámica del funcionamiento del centro político y económico del sistema internacional, las interacciones de Brasil y sus vecinos con las grandes potencias no dejarían de tener un gran impacto (Lafer, 2001). En algunos momentos estas interacciones conllevaron la subordinación del eje simétrico al eje asimétrico y, más concretamente, la supeditación de las relaciones de Brasil con América Latina a las relaciones preferenciales con los Estados Unidos.

En el eje asimétrico, con vistas a preservar sus márgenes de maniobra, Brasil hizo de la autonomía una de sus aspiraciones fundamentales. Superando el ámbito estrictamente bilateral, el eje asimétrico posee también una dimensión multilateral relevante. En este último ámbito, la diplomacia brasileña ha participado activamente en diferentes foros, sabedora de los efectos protectores que tienen para los países que como Brasil no disfrutaban de excedentes de poder, las normas y los

tratados que suavizan las políticas unilaterales de las grandes potencias. La necesidad de trabajar estas relaciones en el eje asimétrico, a través de la preservación de un espacio de autonomía propio para Brasil, surge con nitidez precursora en el discurso diplomático brasileño a partir de la participación del país en la Conferencia de La Haya de 1907. En este momento, casi a punto de concluirse el proceso de consolidación jurídica del espacio nacional, es cuando el Itamaraty, desembarazado de la concentración exclusiva en las cuestiones de límites fronterizos, comienza a manifestar la insatisfacción brasileña con la gestión de los asuntos internacionales por las grandes potencias, orientando su actuación multilateral en el futuro por una constante búsqueda de los espacios de autonomía que le son necesarios, conforme a la ya citada lectura grociana de la realidad internacional.

Cambio y continuidad en la política exterior brasileña

El examen de la dicotomía clásica cambio - continuidad ha ocupado un lugar de relevancia en la historiografía brasileña de las relaciones internacionales y en el análisis de los paradigmas orientadores de la política exterior de Brasil (Burns, 1996). El estudio de los elementos de continuidad y ruptura en la formulación y ejecución de la política exterior brasileña ha estado íntimamente vinculado a la necesidad de determinar la existencia o no de un paradigma dominante en este ámbito. Los autores brasileños no se ponen de acuerdo a este respecto, a pesar de existir puntos de coincidencia para realizar una serie de afirmaciones en torno a la permanencia o no de líneas de innovación o de continuidad. Afirmaciones que, no obstante, deben ser calibradas en función de los matices que cada autor introduce en el examen de las dinámicas de cambio y continuidad.

En general, existe consenso al afirmar que la política exterior brasileña se caracteriza por la preservación histórica de sus trazos de continuidad, por su organicidad y tradición singular en el ámbito latinoamericano y por su relativa incolumidad ante cambios radicales o circunstancias de inestabilidad política. Son contados los momentos en los que se operan rupturas sustantivas en las formulaciones teóricas y en las líneas de acción prácticas, más allá de los reajustes habituales debido a circunstancias internas (alternancia de gobiernos, golpes de Estado etc.) o a las acomodaciones propias que se producen ante las transformaciones del sistema internacional. Las razones aducidas para la explicación de este fenómeno se concentran en las condiciones permanentes de Brasil (tamaño continental, cantidad de vecinos, alejamiento de los centros del poder internacional) que han impuesto, junto al desarrollo de trazos de comportamiento característicos en el modelo

de relación con el exterior, la configuración de elementos peculiares en la política exterior brasileña, entre ellos, la continuidad (Lins da Silva, 2002).

Entre todos los factores explicativos que se han señalado en la literatura dedicada a esta cuestión, el fuerte componente institucional en la formación de la política exterior y la existencia de un poder burocrático relativamente autónomo en su formulación y ejecución, el Itamaraty, es el más destacado (Soares, 2000). En efecto, el papel de la diplomacia brasileña como defensora de las esencias y las tradiciones exteriores del país proviene de su autonomía, su cohesión, su aislamiento burocrático, su profesionalismo y homogeneidad fruto de su preparación ad hoc y su amplia coherencia corporativa de forma que, con carácter general, se le atribuye la responsabilidad por la continuidad histórica de las orientaciones de la política exterior de Brasil¹².

La necesidad de preservar la continuidad en las tradiciones internacionales del país se transmite de generación en generación de diplomáticos, tal y como formuló explícitamente San Tiago Dantas, ministro de Relaciones Exteriores en 1961:

La continuidad es requisito indispensable a toda política exterior, pues si con relación a los problemas administrativos del país, son menores los inconvenientes resultantes de la rápida liquidación de una experiencia (...), con relación a la política exterior es esencial que la proyección de la conducta del Estado en el seno de la sociedad internacional revele un alto grado de estabilidad y asegure crédito a los compromisos asumidos. La política exterior de Brasil ha respondido a esa necesidad de coherencia en el tiempo. Aunque los objetivos se transformen bajo la evolución histórica (...), la conducta internacional de Brasil ha sido la de un Estado consciente de los propios fines, gracias a la tradición administrativa de la que se tornó depositaria la Cancillería brasileña, tradición que nos ha valido un justo concepto en los círculos internacionales¹³.

En los señalados momentos en los que se han producido modificaciones en la política exterior, la tradición diplomática brasileña ha operado lo que Lafer califica como el "cambio dentro de la continuidad", un estilo diplomático representativo de un acervo de credibilidad que permite que cada Gobierno añada algo de calidad al hilo de una tradición como es el proceso de construcción de la política exterior de Brasil (Lafer, 1997). Esta relación entre pasado y futuro, entre tradición y renovación en la formulación y estilo de ejecución de la política exterior, con el Itamaraty

como protagonista principal de la preservación del patrimonio diplomático consolidado por el país, nos lleva a la identificación de los paradigmas dominantes en las relaciones exteriores de Brasil y a la consideración de los momentos en que se han producido alteraciones significativas en sus patrones. Por paradigma diplomático se entiende "las teorías de acción diplomática formadas por el conjunto de ideas que constituyen la visión de la naturaleza del sistema internacional por parte de los formuladores de política de cada época" (Pinheiro, 2000).

Desde esta perspectiva, los paradigmas existentes desde Río Branco, considerados bajo el ángulo de las estrategias y orientaciones geográficas prioritarias para la política exterior brasileña, pueden ser reducidos a dos: el paradigma americanista o de la "alianza especial" y el paradigma universalista o globalista. El primero concebía a los EEUU como el eje de la política exterior bajo el prisma del aumento de los recursos de poder y de la capacidad negociadora de Brasil. El segundo, identificaba en la diversificación de las relaciones la condición para el aumento del poder de negociación en el mundo, a partir de la premisa de la autonomía, del no-alineamiento y del rechazo a las opciones excluyentes. Si los paradigmas son considerados desde la perspectiva de la conexión entre política exterior y modelo económico, se identifican nuevamente dos paradigmas: el paradigma nacional-desarrollista o de concepción asociada del desarrollo y el paradigma neoliberal. En el primer caso, cabría al Estado la conducción del proceso de desarrollo y la subordinación de la política exterior a este objetivo con el establecimiento preferencial de un perfil internacional de "tercera posición" que confiriese a la diplomacia un papel activo. En el segundo, el Estado debería abstenerse de intervenir en la economía, someter la estructura interna de la economía a los patrones internacionales y al Consenso de Washington y transformarse en un Estado normal sintonizado con la única potencia mundial, los Estados Unidos. A la diplomacia, vaciada de competencias en favor de los ministerios económicos, le restaría un papel ornamental¹⁴.

¿En qué momentos de la historia de la política exterior brasileña se habrían producido rupturas nítidas de paradigma o, con más exactitud, discontinuidades? Desde el enfoque de los paradigmas como orientaciones geográficas prioritarias debe advertirse la falta de consenso. Soares, por ejemplo, identifica tres momentos de discontinuidad clara: el primer Gobierno militar (1964-67), con su alianza incondicional con los Estados Unidos, rompiendo la línea universalista; el "pragmatismo responsable" de la etapa Geisel (1974-79) que retoma la tradición globalista; y el breve interregno de Collor (1990-1992), regresando a la relación especial con Washington (Soares, 2000). Fonseca, sin embargo, considera que la Política Exterior Independiente (1961-1964), fundamentada en la universalización de las relaciones

exteriores, supuso la ruptura más profunda al hacer del distanciamiento una actitud sistemática (Fonseca, 1998), mientras que Cervo y Araujo niegan que supusiese innovación alguna respecto a la etapa Kubitschek (Cervo, 1994: 39) (Araujo, 1996 : 264). En definitiva, como puede observarse, existe un movimiento pendular en la política exterior brasileña bastante regular, es decir, oscilaciones sistemáticas entre el paradigma americanista de la alianza especial con los Estados Unidos y el paradigma globalista.

Desde la perspectiva de la relación entre política exterior y modelo económico las tendencias en el juicio sobre la innovación o la continuidad son bastante más consensuales, centrándose el debate si acaso, en la determinación del carácter de los Gobiernos de Cardoso y Lula como rupturistas o continuistas de la tradicional línea del modelo desarrollista. El consenso se impone al identificar al Gobierno Collor como el responsable por la instauración de un nuevo modelo o paradigma neoliberal. Hasta entonces las evaluaciones coinciden en atribuir a la política exterior brasileña una tendencia al mantenimiento del status quo de las orientaciones básicas del paradigma desarrollista. No obstante, como precaución metodológica, convendría pensar en la posible coexistencia de paradigmas conforme a la observación de BUZAN, para el que los paradigmas no son mutuamente excluyentes en su totalidad, aunque sus respectivos núcleos centrales sean distintos¹⁵.

Conclusiones

En este artículo se ha procedido a examinar y caracterizar los rasgos específicos de la presencia brasileña en el mundo, desde el momento de su Independencia hasta la actualidad. La construcción histórica de la identidad internacional de Brasil ha sido un proceso complejo y determinado por una serie de condicionamientos geográficos y sociales que otorgan al país su perfil de monster country no asustador, cimentado en su peculiaridad continental y en su vocación pacífica, dialogante y reacia a la conflictividad. La construcción territorial de Brasil como obra diplomática y la convivencia pacífica con sus vecinos constituyen los mimbres con los que se ha ido trenzando la identidad internacional contemporánea del país que se sintetiza en dos trazos ontológicos principales: la "bifacética" identidad como país en desarrollo y país occidental y la condición de país de y en América del Sur, el locus standi desde el que la diplomacia brasileña, a través de su acción, ha moldeado los rasgos propios de su actuación internacional.

Junto a las cuestiones de identidad se han estudiado los ejes y principios conceptuales de la política exterior de Brasil, analizándose las permanencias o tradiciones, el acumulado histórico formado por el conjunto de principios y orientaciones que ha configurado la política exterior del país y que continúan guiando, en buena parte, su praxis diplomática. Pacifismo, Juridicismo y Realismo/Pragmatismo confieren a las relaciones exteriores de Brasil un carácter de permanencia y previsibilidad que constituyen parte de un patrimonio diplomático que - presidido por el vector principal, por la fuerza motora de los últimos setenta años de historia brasileña: el desarrollo -, proporciona una racionalidad y un sentido al quehacer del Itamaraty. Con base en este acervo, la aventura brasileña en el mundo fue orientada hacia la búsqueda de una adecuada inserción internacional, por una brújula cuyo Norte oscilaba entre un eje asimétrico - las relaciones con las grandes potencias - y un eje simétrico - las relaciones con sus vecinos y con los países del Tercer mundo. Dentro de estas alternativas, la aguja de la brújula nunca enloqueció de forma que la continuidad de sus orientaciones fue el trazo característico, el requisito indispensable de una política exterior que demostró coherencia en el tiempo, credibilidad y adecuación a los fines superiores perseguidos.

En conclusión, en este artículo se han intentado plasmar las concepciones, principios, realizaciones y desafíos de la política exterior brasileña en su búsqueda, empleando la metáfora musical de LAFER, de las condiciones para entonar la melodía de la especificidad del país en armonía con el mundo. Desafíos difíciles, que sólo pueden ser comprendidos desde el estudio de la historia de la inserción y de la construcción de la identidad internacional de Brasil, en función de "la magnitud de los problemas internos del país y de la cacofonía generalizada que caracteriza el mundo actual" (Lafer, 2001: 122)

Notas

¹ JOVER, J. María: *España en la política internacional, siglos XVIII-XX*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p. 86.

² El área de 8.511.965 kilómetros cuadrados del Brasil representa el 1,6 % de la superficie total del globo, más del 20 % del continente americano y casi el 48% de América del Sur. Sólo Rusia, Canadá, China y EEUU poseen una extensión territorial superior. La frontera terrestre brasileña es de 15.719 kilómetros, siendo la mayor con un solo país de 3.126 kms, con Bolivia, y la menor de 593 kms, con Surinam. Brasil limita con diez países, es decir, con todos los de Sudamérica, a excepción de Chile y Ecuador. La multiplicidad de vecinos americanos y africanos coloca al Brasil en contacto con una gran variedad de culturas y pueblos. La forma compacta, casi triangular de Brasil, contribuyó para la cohesión interna y la preservación de la unidad nacional. El límite marítimo es la mitad del terrestre; los 7.408 km del litoral se extienden sobre el Atlántico Sur y en pequeña parcela, en el territorio de Amapá, sobre el Atlántico Norte. A través del Océano Atlántico, Brasil se articula directamente con más de 50 países situados en las

Américas, Europa y África. En Brasil los extremos Norte y Sur distan 4.320 kms y entre Este y Oeste 4.328 km. Datos extraídos de BRANDI, J.C.: “Líneas generales de la política exterior del Brasil” en PUIG, Juan Carlos (comp.): *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: GEL, 1984, pp.207-208.

³ VALLADÃO, Alfredo: Política externa: o legado da autonomia pela participação. In: *O mundo em português*. Ano IV, nº 38, 2002, pp.15-17.

⁴ Seixas comenta que: “Brasil es un país que se presenta frente a sí mismo y frente al mundo en fragmentos contradictorios, en imágenes frecuentemente desconectadas. Un país que es como un rompecabezas, en busca de una visión integral capaz de revelar el sentido profundo de sus diferentes realidades”. En: SEIXAS Correa, L. F.: O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol.1, nº 42, 1999, pp.5-29.

⁵ Esse debate, elevado al terreno de la fijación de los paradigmas que han orientado la política exterior brasileña ha llevado a Fonseca a distinguir tres modelos de auto-identidad en el discurso diplomático brasileño de pos-guerra: el “modelo occidental puro”, corresponde al gobierno Dutra (1945-1951), retomado por los militares en 1964; en el otro extremo, el modelo “occidental autónomo”, correspondiente a los años de la política exterior independiente (1961-1964); entre los dos, un modelo “occidental cualificado” con presencia en diferentes momentos, ver FONSECA Jr. Gelson: *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, pp.271-272.

⁶ Es posible realizar esta afirmación en la medida en que Estado y Nacionalidad coinciden en elevado grado en el caso brasileño.

⁷ DANESE, Sergio: Diplomacia e Estado nacional em época de mudança. *O Estado de São Paulo*, 14 de febrero de 2002.

⁸ La frase que mejor ejemplifica la naturaleza económica de la diplomacia brasileña es de Horacio Lafer, ministro de Exteriores en 1959: “Donde haya un cliente posible para Brasil allí estará vigilante el Ministerio de Relaciones Exteriores” (Discurso de toma de posesión, 4 de agosto de 1959); La obra más indicada para el estudio de la diplomacia económica brasileña es de ALMEIDA, Paulo R.: *A formação da diplomacia econômica no Brasil*. Brasília/São Paulo: FUNAG/SENAC, 2001.

⁹ Una semblanza de la vida y obra de Río Branco en: CARDIM, Carlos H. y ALMINO, João (orgs): *Río Branco. A América do Sul e a modernização do Brasil*. Río de Janeiro, Brasília: EMC, 2002.

¹⁰ Estas fuentes simbólicas, la introducción de una racionalidad *weberiana* en Itamaraty, su rechazo por el cuerpo diplomático y los canales de socialización en esta institución en BARROS, Alexandre: A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. En: TULCHIN, J. Y MUÑOZ, H.: *América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986, pp.29-41.

¹¹ Jover refiriéndose a la obra de H. Nicholson, *Diplomacy*, reflexionó sobre la forma en que los caracteres nacionales determinan los estilos y comportamientos de la diplomacia. Ver JOVER, J.M.: *Op. Cit.*, p. 85.

¹² Ver CHEIBUB, Zairo: Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. Tesis de Maestría, IUPERJ, 1984; SOARES LIMA, María R.:

Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño. In: RUSSELL, R.(org.): *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: GEL, 1992, pp.53-83

¹³ DANTAS, San Tiago: *Política externa independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 17.

¹⁴ La transición paradigmática del modelo desarrollista al modelo neoliberal en la década de noventa es una de las tendencias más relevantes en los estudios recientes de las relaciones internacionales de América Latina. En Brasil, el profesor Cervo, en la Universidad de Brasilia, ha sido su impulsor. Ver CERVO, Amado: *Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina*. In: *Revista brasileira de política internacional*. Brasília: Vol.43, nº 2, 2000, pp-5-27.

¹⁵ El autor pone como ejemplo que algunos realistas y liberales incluyan la tradición grociana como parte de sus paradigmas, ver BUZAN, Barry. *The Timeless Wisdom of Realism?*. In: SMITH, S; BOOTH, K; ZALEWSKI, M.(eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 56.

Referências

ABDENUR, Roberto. Projeção externa do Brasil depende do poder da diplomacia. *Carta Internacional*. Nº 19, setembro, 1994, pág.3.

----- . Política externa e desenvolvimento. In: *Política Externa*. São Paulo: vol.3, nº 3, dezembro-fevereiro, 1994-1995, pp.57-71.

----- . A política externa brasileira e o sentimento de exclusão. In: FONSECA Jr., Gelson y CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. Vol.1, 2ª edição, São Paulo/Brasília: Paz e Terra/FUNAG-IPRI, 1997, pp.31-46.

ALMEIDA, Paulo R. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

----- . *A formação da diplomacia econômica no Brasil*. Brasília/São Paulo: FUNAG/SENAC, 2001.

ARAÚJO, Braz. A política externa no governo de Jânio Quadros. In: GUILHON, José Augusto (org). *Crescimento, modernização e política externa. Sesenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Vol.1, São Paulo: Cultura editores/NUPRI-USP, 1996.

BARBOSA, Rubens. O lugar do Brasil no mundo. In: *Política Externa*. São Paulo: vol. 5, nº 2, setembro, 1996, pp.69-82.

BARROS, Alexandre. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: TULCHIN, J. y MUÑOZ, H.: *América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986, pp.29-41.

- BRANDI, J.C. Líneas generales de la política exterior del Brasil. In: PUIG, Juan Carlos (comp.): *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: GEL, 1984, pp.207-208.
- BURNS, Bradford. Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy. *Journal of Interamerican Studies*, vol.IX, nº 2, april,1967, pp.195-212.
- CARDIM, Carlos H. y ALMINO, João (orgs). *Rio Branco. A América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro, Brasília: EMC, 2002.
- CERVO, Amado L. (org). *O desafio internacional. A política externa brasileira de 1930 a nossos dias*. Brasília: UNB, 1994.
- CERVO, Amado L. *Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina*. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: vol.43, nº 2, 2000, pp-5-27.
- CHEIBUB, Zairo. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Tesis de Maestría, IUPERJ, 1984.
- DANESE, Sergio. *A diplomacia no processo de formação nacional do Brasil*. Política externa. Vol.8, nº 1, junho, 1999, pp.98-117.
- DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- FONSECA, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José A. From dependency to globalization: Brazilian Foreign Policy in the cold war and post-cold war. In: MORA, Frank and HEY, Jeanne A.K: *Latin American and Caribbean foreign policy*. Rowman and Littlefield Publishers, 2001.
- JOVER, José María. *España en la política internacional, siglos XVIII-XX*. Madrid: Marcial Pons, 1999.
- KENNAN, George F. *Around the cragged hill - A Personal and political philosophy*. New York: 1993.
- LAFER, Celso. *Política exterior brasileira: balanço e perspectivas*. Dados, nº 22, 1979, p.55.
- . *Reflexões sobre a inserção do Brasil no contexto internacional*. Contexto Internacional. Nº 11, maio/junho, 1990, p.33-43.
- . *Brasil: forjando um novo papel nas relações internacionais*. Debates. São Paulo: Fundação Adenauer, nº 13, 1997, p.11-22.
- . *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

- LESSA, Antonio Carlos. *A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo das relações bilaterais*. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 41, especial 40 anos, 1998.
- LINS DA SILVA, Carlos. Política e comércio exterior. In: LAMOUNIER, Bolivar y FIGUEIREDO, Rubens (orgs). *A era FHC, um balanço*. São Paulo: Cultura Associados, 2002.
- MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Uma nova política externa*. Política e estratégia. Centro de Estudos Estratégicos, vol.III, nº 1, jan-mar, 1985, p.42-43.
- MELLO E SILVA, Alexandra de. *Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU*. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: vol.2, nº 41, 1998.
- PINHEIRO, Letícia. *Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro: vol.22, nº 2, julho-dezembro, 2000, p.305-335.
- REGO BARROS, Sebastião. *A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos*. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 2, nº 42, 1998, p.18-28.
- RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: GUILHON, José Augusto (org): *Crescimento, modernização e política externa. 60 anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Vol.1, São Paulo: Cultura editores/NUPRI-USP, 1996.
- SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.
- SEIXAS CORREA, Luis F. *As relações internacionais do Brasil em direção ao ano 2000*. In: FONSECA, G. y CARNEIRO, V. (org). *Temas de política externa brasileira*. Brasília/São Paulo: IPRI/FUNAG, 1989, p.219-254.
- . *O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento*. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol.1, nº 42, 1999, p.5-29.
- . *Diplomacia e história: política externa e identidade nacional brasileira*. Política Externa. Vol.9, nº 1, jun/jul/ago, 2000, p.22-32.
- SOARES DE LIMA, María Regina. *Instituições democráticas e política exterior*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro: vol. 22, nº 2, julho-dezembro, 2000, p.265-303.
- VALLADÃO, Alfredo. Política externa: o legado da autonomia pela participação. In: O mundo em português. Ano IV, nº 38, 2002, p.15-17.
- VIZENTINI, Paulo. O Brasil e as noções de soberania e não intervenção. In: Fundação Konrad Adenauer. *Segurança e Soberania*. Cadernos Adenauer. Nº 5, ano II, 2001, p.55-67.

Resumo

O artigo aborda o processo histórico de construção da identidade internacional do Brasil. Para isso, se parte da conexão entre a política externa e a identidade internacional e se examina o papel da diplomacia brasileira neste processo, em uma tentativa de compreender as tradições da política exterior do Brasil. Estas tradições se refletem em princípios conceituais e eixos de atuação que constituem a marca registrada da presença internacional do País.

Palavras-chave: Identidade nacional; Política exterior brasileira; Diplomacia.

Abstract

The article approaches the historical process of construction of the international identity of Brazil. For it begins with of the connection between foreign policy and international identity and examine the role of the Brazilian diplomacy in this process, in an attempt to understand the traditions of the foreign policy of Brazil. These traditions reflect in conceptual principles and axes of performance that constitutes the registered trade name of the international presence of the country.

Key words: National identity; Brazilian foreign policy; Diplomacy.

Resumen

El artículo aborda el proceso histórico de construcción de la identidad internacional de Brasil. Para ello se parte de la conexión entre política exterior e identidad internacional y se examina el papel de la diplomacia brasileña en este proceso, en un intento de comprender las tradiciones de la política exterior de Brasil. Estas tradiciones se reflejan en principios conceptuales y ejes de actuación que constituyen la marca registrada de la presencia internacional del País.

Palabras clave: Identidad nacional; Política exterior brasilera; Diplomacia.

Introdução

Existe uma história das aproximações e distanciamentos entre os historiadores e os literatos; história tão antiga quanto os mundos contados respectivamente por uns e por outros. Atualmente, estamos vivenciando nova época de aproximação e, em certos casos, de uma cumplicidade tão íntima, que se chega a pensar que talvez nunca mais ocorra outra separação entre história e literatura, graças a uma ansiada e definitiva superação das barreiras institucionais entre os discursos, os saberes e os ofícios.¹

Esse encantamento recíproco - mas também as diferenças reivindicadas - se inspiram na chamada virada lingüística.² Nossa época acredita, com maior ou menor entusiasmo que, graças ao papel instituinte da linguagem, os diversos campos do conhecimento assumem algum certo grau de convergência. Desde que o colombiano Gabriel García Márquez obteve consagração definitiva, ao receber o prêmio Nobel de Literatura, em 1982, por exemplo, muitos estudantes e historiadores latino-americanos reconhecem, em Cem Anos de Solidão, o apelo irresistível à ultrapassagem dos limites impostos à narrativa historiográfica por certas convenções acadêmicas.

Ora, tais convenções, rompendo explicitamente com a história das grandes personalidades e dos acontecimentos políticos, a partir dos anos 30 e praticamente consolidadas nos anos 60, estimulavam até há pouco uma proliferação de textos que, priorizando os fundamentos sócio-econômicos dos comportamentos sociais, discutiam estruturas e conjunturas, classes, ideologias, desenvolvimento, subdesenvolvimento, reforma ou revolução. Como os interlocutores privilegiados da historiografia eram economistas, cientistas políticos e sociólogos, o estilo dos textos historiográficos dessa época era pautado pelas coordenadas de forma e conteúdo das ciências sociais.

Pouco a pouco, embora suscitando fortes resistências que ainda persistem, a História das Mentalidades³ reintroduziu o prazer do texto e a importância da narrativa no pequeno mundo de leitores de história, no Brasil. A tentativa de superação do formalismo do texto historiográfico, com apelos mais ou menos felizes à

expressividade literária, parece mais visível nos livros didáticos do ensino fundamental e mesmo nas obras dirigidas aos estudantes do segundo grau (entre os quais se incluíam ainda os livros paradidáticos). Por outro lado, é preciso destacar um problema apontado, com muita propriedade, pelo historiador Mario Maestri:

*O estranhamento entre a história, literatura e lingüística realiza-se plenamente nos cursos de graduação, onde a visão do conhecimento atomizado materializa-se na tentativa de apropriar-se do objeto em estudo através de categorias isoladas, à margem da totalidade concreta que o circunscreve. Pretende-se que se aprenda história sem conhecimento profundo da literatura e da linguagem e que se conheça essas duas disciplinas sem apropriação substancial da primeira.*⁴

Hayden White, o autor que melhor problematizou as relações entre a narrativa histórica e a narrativa literária, explicitou a situação em que nos encontramos: a maioria dos historiadores adota o modo narrativo para apresentar os resultados de suas pesquisas sem, no entanto, compreender as implicações dessa escolha crucial, que marca a especificidade da história no campo das ciências humanas.

Mais: a historiografia contemporânea recusa cumprir o papel, outrora quase sempre consciente, de zelar pela biografia da nação⁵ e deu-se conta, com Benedict Anderson⁶, de que é no fenômeno da leitura (em que se articulam a produção editorial em escala industrial, a imposição de uma língua oficial e a escolarização progressiva da população pela ação do Estado) e na eficácia da recepção das obras literárias (entre as quais podemos incluir as cartilhas escolares, que são praticamente os únicos livros lidos por uma grande massa de pessoas) que se encontra o segredo original da vitalidade dos nacionalismos. O Brasil, a América Latina, seriam portanto "comunidades imaginadas" singulares cujos suportes discursivos mais evidentes e poderosos estariam na língua, na literatura, na historiografia e na geografia.⁷

No princípio, era o verbo

É sempre oportuno lembrar que a história começou a se destacar entre as demais variações da narrativa escrita grega, quando Hecateu de Mileto se propôs a buscar pela historicidade dos mitos, tarefa assumida com mais clareza e eficácia por Heródoto e, depois, por Tucídides. Foi em função dessa diferenciação em pleno andamento que Aristóteles fixou a conhecidíssima distinção entre a poesia

(ficção), que pode se ocupar de tudo o que é possível, e a história, que se limita a lidar com fatos ou situações particulares. Ocupado em discorrer sobre o que existiu, ou ocorreu (e que, portanto, não pode nunca mais deixar de ter acontecido), o texto de história é, constantemente, intimado a demonstrar sua veracidade, citando as testemunhas e evidências em quem se apóia.

O historiador italiano Carlo Ginzburg, enfrentando os excessos de um relativismo contemporâneo estimulado por autores como Hayden White, aponta a importância das notas de rodapé, a partir da característica, diríamos, ancestral do texto historiográfico, num ensaio intitulado "Ekphrasis e citação".⁸ As fontes, mas também as categorias, conceitos, teorias, modelos e hipóteses adotadas pelo historiador em seu trabalho (que não se reduz à simples narração escrita dos resultados alcançados), são necessária e sistematicamente indicadas nas notas de rodapé, estabelecem um diálogo explícito - e processual - entre o autor e seus leitores em busca de objetividade, a propósito do que está sendo discutido. Num texto mais recente, Carlo Ginzburg justifica o emprego da palavra *prova* (e não somente *evidências*) pelo historiador, ao lembrar que, em várias línguas modernas, o verbo *provar* significa *validar*, mas também *experimentar*.⁹

Apontando na mesma direção, o semiólogo argentino Walter Mignolo distingue as convenções de veracidade e de ficcionalidade, historicamente construídas, e claramente operantes no mundo dos textos em que nos movemos. Autores, editores, livreiros, bibliotecários e leitores raramente se enganam quanto ao que buscar num livro de história ou num livro de ficção.¹⁰ Passemos, então, a rastrear a construção dessas duas convenções, no Brasil do século XIX.

A experiência brasileira

Em 1838, enquanto prosseguia a Revolução Farroupilha no sul do País, e poucos meses depois da renúncia do regente liberal Diogo Antônio Feijó, uma assembléia geral dos membros da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, no Rio de Janeiro (onde a cafeicultura escravista começava a expandir-se), decidiu criar o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, para recolher documentos e promover estudos sobre a história do País. (Nesse mesmo ano, foi criado o Arquivo Nacional). Essas instituições eram instrumentos de combate dos políticos conservadores interessados em conter os avanços de projetos liberais radicais, republicanos, federalistas e abolicionistas que haviam ganho terreno na luta contra o absolutismo de dom Pedro I e durante a Regência. Dentre as primeiras escolhas feitas, destacam-se o debate inicial acerca de como periodizar a

História do Brasil (prevaleceu a idéia de três épocas: a dos indígenas, a colonial e a independente) e um concurso para eleger o melhor plano para se escrever a História do Brasil, vencido pelo naturalista bávaro Karl Friedrich Philipp von Martius em 1842.¹¹

Von Martius, membro honorário do IHGB, desde agosto de 1840, percorra com seu colega Johann Baptiste von Spix os sertões do País entre 1817 e 1820 e, no momento em que se interessou pelo concurso, estava empenhado na edição de uma vasta obra científica que ocuparia o resto de sua vida. A experiência de contato com várias regiões, situações e tipos humanos do País, bem como a familiaridade que mantinha com a elite brasileira, certamente influenciaram sua resposta apropriada à pergunta "Como se deve escrever a História do Brasil": em tempos de "idéias políticas imaturas" (federação, república) e de "projetos utópicos" (abolicionismo), o historiador brasileiro deveria "escrever como autor monárquico-constitucional, como unitário no mais puro sentido da palavra". Von Martius evitou o caminho que estava sendo adotado pela historiografia hispano-americana, de ruptura aberta com o passado hispânico e colonial,¹² e sugeriu a imagem de um processo natural de encontro das águas de três rios como metáfora da mestiçagem entre as raças indígena, africana e européia. Essa representação de uma fusão harmoniosa das raças em curso no Brasil contrastava claramente com a tese central do historiador liberal francês Augustin Thierry que, num livro de 1835, denunciara o peso secular da opressão dos francos sobre os gauleses na França, interpretando os agudos conflitos políticos de seu país como expressões de uma luta constante entre a raça autóctone celta e a raça germânica invasora.¹³

Naquele ano de 1842, von Martius já tinha publicado seu primeiro livro científico, *Reise in Brasilien*, um clássico da literatura de viagens em três volumes; mas também já havia redigido *Frei Apolônio*: um romance do Brasil (o manuscrito é de 1831; publicado postumamente em 1992); o ensaio "O passado e o futuro dos seres americanos" (1839); e certamente já escrevera boa parte do volumoso manuscrito ainda inédito "Observações de um viajante sobre o Brasil".¹⁴ Isto significa que a pessoa que definiu para o IHGB "como se deve escrever a História do Brasil" tinha experiência literária prévia relativamente extensa.

Ora, dois anos antes da fundação do Instituto Histórico e Geográfico, um dos fundadores do movimento romântico brasileiro (e membro fundador do Instituto Histórico de Paris) já definira qual deveria ser a idéia central de um projeto de história da literatura do Brasil: "Uma só idéia absorve todos os pensamentos, uma nova idéia até ali desconhecida, é a idéia de Pátria; ela domina tudo, tudo se

faz por ela, ou em seu nome."¹⁵ Imaginados em movimento no tempo, a partir deste cenário inaugural e retomando o repertório de imagens de von Martius, a história e a literatura seriam, portanto, como dois rios que nascem da mesma fonte e perseguem o mesmo horizonte, confundindo periodicamente as suas águas durante o percurso.

Exemplos brasileiros de convivência ou de alternância do historiador e do ficcionista numa só pessoa são numerosos, embora o prestígio das duas personalidades nunca se equipare. Uma combinação clássica é a carreira do literato que ganha sua vida como professor em colégios de renome e produz ou traduz livros didáticos de história. Joaquim Manoel de Macedo, autor de *A moreninha* e *O moço loiro* é o mesmo autor de *Lições de História do Brasil* para uso das escolas de instrução primária (1861).

Por outro lado, estabelecer a identidade da nação recém-criada implicava organizar seus arquivos, redigir simultaneamente sua história e sua literatura, constituir lado a lado antologias da prosa e verso e galerias de homens públicos ilustres, tarefas em que se destacou João Manuel Pereira da Silva, autor do *Parnaso Brasileiro* (1843) e do *Plutarco Brasileiro* (1848), seguido de *Varões ilustres do Brasil nos tempos coloniais* (1858). A complementaridade entre a história e a literatura se fazia também por meio de um diálogo tácito entre os textos de grande envergadura, escritos em formato livro, na perspectiva da "História unitária"¹⁶, e uma profusão de "notícias biográficas" ou de necrológios de personalidades, pequenas crônicas redigidas no dia a dia por membros do IHGB e por outros letrados. Tais exercícios mais ligeiros de pesquisa vieram, em certos casos, a reaparecer em forma de digressões feitas para dar um colorido especial a determinadas passagens de novos livros de história unitária. Autores, leitores e críticos dessa literatura biográfica que circulava nos mesmos jornais e revistas em que se publicavam crônicas e folhetins construíam variações da representação unificada de um país que tinha o seu território, a sua língua, sua literatura, seus heróis, o seu povo e sua história.

Tanto quanto a história do país, era necessária a história de sua literatura. As grandes decisões a tomar quanto a uma e outra não poderiam deixar de se harmonizar ou conflitar, desde as grandes questões de método às mais particulares situações concretas:

*Minha terra tem palmeiras
Onde canta o sabiá
As aves que aqui gorgeliam
Não gorgeliam como lá.*

A primeira estrofe da Canção do Exílio, do poeta Gonçalves Dias, escrita em Coimbra (1843), é uma das formulações mais enraizadas de brasilidade. Quantas vezes apareceu em antologias, em sínteses da história literária do Brasil e em livros didáticos? Ela nos permite investigar outras dimensões do contexto em que se escreveu "Como se deve escrever a história do Brasil" (1842).

Embora o filósofo alemão Georg Wilhelm Friedrich Hegel provavelmente não tenha podido ler por completo a primeira edição de *Reise in Brasilien*¹⁷ cujo terceiro volume se publicou no ano de sua morte, é certo que tomou conhecimento dela, pois citou-a em algumas de suas obras. Entretanto, numa passagem de sua *Filosofia da Natureza*, a propósito do som dos pássaros da Amazônia, ao invés de recorrer à autoridade de Spix e Martius, cientistas que acabavam de visitar pessoalmente a floresta amazônica e que mencionavam os seus pássaros canoros, o melômano Hegel afirmou que os pássaros dos trópicos, apesar de sua rica plumagem, não podiam competir com a maviosidade dos pássaros do hemisfério Norte, como o rouxinol e a cotovia. Numa nota de rodapé, o filósofo acrescentou uma idéia tão estranha que, levada a sério, arruinaria a tese pseudo-científica que adotara no corpo do texto (o calor favoreceria as cores e empobreceria os sons): "quando os sons quase inarticulados de homens degenerados não mais ressoarem pelas florestas brasileiras, muitos dos cantores emplumados produzirão refinadas melodias". Ou seja, a qualidade inferior dos cantos dos pássaros da Amazônia se explicaria melhor, não pela predominância do cromatismo sobre a sonoridade nos trópicos, mas por algum obscuro processo de mimetismo em que os indígenas são vistos, pelo menos do ponto de vista estético-musical, como seres inferiores aos pássaros...¹⁸

Teria sido em resposta pontual a essa curiosa passagem da monumental *Filosofia da Natureza* de Hegel que o naturalista von Martius, em certa altura da já citada monografia "Como se deve escrever a história do Brasil", convocou os historiadores brasileiros a refutar "uma multidão de alegações extravagantes, e fatos inteiramente falsos (como, por exemplo, foram espalhados pela obra escandalosa do senhor De Pauw)". Acicatado por aquele erro crasso do grande filósofo que ignorou sua obra, von Martius teria optado por ignorá-lo também e apontar sua reação crítica para Cornelius de Pauw (1739-1799), autor das *Recherches philosophiques sur les Américains* ou *Mémoires intéressants pour servir à l'histoire de l'espèce humaine* (Berlim, 1768-69) e da *Défense des recherches philosophiques sur les Américains* (1770), por saber que essas duas obras eram a fonte inequívoca de todos os preconceitos contra a América e contra os americanos, expressos não somente por Hegel, mas pela maioria dos pensadores europeus da época.¹⁹

O intelectual maranhense Antonio Gonçalves Dias, nascido em 1823, aluno do curso de Direito da Universidade de Coimbra desde 1840, com certeza não tomara ainda conhecimento do teor da monografia enviada por von Martius ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro quando, poucos meses depois, compôs em Coimbra a *Canção do Exílio*. Mas ele bem poderia estar informado das especulações grosseiras de Hegel a propósito dos pássaros canoros e dos índios do Brasil. Em algum momento de sua curta vida, provavelmente já como membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, ou enquanto lecionava Latim e História do Brasil no Colégio Pedro II, o poeta do país das palmeiras e dos sabiás definiu-se como "descendente das três raças da etnia brasileira". Enquanto isso, o naturalista Karl Friedrich von Martius, pela publicação da *Historia Naturalis Palmarum* (Leipzig, 3 volumes, 1823-1850), viria a ser chamado o "Pai das Palmeiras".

Atentando a essa sugestão mais específica contida na proposta historiográfica de von Martius, poderíamos investigar, na profusão de textos literários e históricos brasileiros - arcádicos, românticos, realistas, parnasianos, modernistas²⁰ - atitudes tomadas seja de acordo, seja em contraposição às idéias de Cornelius de Pauw e outros pensadores europeus acerca da inferioridade dos índios.

Na monografia "Como se deve escrever a História do Brasil" e em sua correspondência com o IHGB, von Martius destacou sempre a utilidade dos estudos sobre os indígenas para a criação de mitos nacionais, sugerindo um trabalho análogo ao dos nacionalistas europeus que se voltavam naquela mesma época para os respectivos fabulários medievais. Não somente a história e a literatura, mas também a etnologia e a arqueologia brasileiras vão se esboçando na prática do IHGB.²¹ Von Martius recomendou aos historiadores brasileiros a prática de excursões arqueológicas, por considerar que os indígenas seriam "ruínas de povos", resquícios de uma antiga civilização cujos monumentos poderiam estar ocultos sob as matas, como no México e em outros países da América. O ponto de partida seria a pesquisa das línguas e cosmogonias indígenas e o estudo comparativo das raças. Um aspecto pouco lembrado da idéia de mestiçagem, tão central no projeto historiográfico de von Martius, é a idéia de degeneração dos indígenas americanos, difundida por De Pauw e seus epígonos, e assimiladas também por ele. Raças que num passado longínquo conheceram um estado florescente de civilização teriam regredido a costumes brutais como o canibalismo.²² Além de temas úteis para a criação de mitos nacionais e de pistas para a recuperação dos traços da civilização perdida, a contribuição maior dessa raça degenerada (mas não tão inferior quanto a raça negra) para a construção brasileira da nacionalidade, resultaria de sua assimilação pela raça branca: "O sangue português, em um poderoso rio deverá absorver os pequenos confluente das raças índia e etiópica".²³

Francisco Adolfo Varnhagen, um dos mais importantes historiadores do IGHB, já havia se antecipado a von Martius publicando o artigo "Sobre a necessidade do estudo e ensino da língua indígena" na Revista do Instituto em 1841, indicando que tais estudos contribuiriam para a reconstituição das migrações de raças indígenas. Mais tarde, Varnhagen reescreveu o artigo em 1849, encadeando os temas: "Etnografia indígena, línguas, imigrações e arqueologia". A etnografia e o estudo das línguas indígenas informariam sobre as migrações, cujo estudo serviria à arqueologia.²⁴

A historiografia "unitária" cristalizada com a obra de Varnhagen veio a mostrar-se mais sintonizada com as idéias de von Martius sobre os índios do que as obras não-ficcionais de Gonçalves Dias. Este, mais conhecido por seus poemas indigenistas, foi membro atuante do IHGB, pesquisou sistematicamente em arquivos e bibliotecas do Pará, Maranhão e Nordeste e publicou textos etnográficos e históricos na Revista do Instituto. Num deles, "Amazonas", atendeu à questão levantada por D. Pedro II em 1854, na qual se percebem claramente os ecos das idéias de Cornelius de Pauw: "Quais são os vestígios que possam provar uma civilização anterior aos portugueses? Existiram ou não as Amazonas no Brasil?" Consultando ampla bibliografia, e fazendo um balanço dos estudos das cosmogonias e dialetos indígenas, Gonçalves Dias considerou improvável a subentendida hipótese de origem homérica dos aborígenes. Aprofundou o tema em 1867 na monografia "Brasil e Oceania", um extenso levantamento dos primeiros contatos entre os indígenas e os europeus e dos relatos de naturalistas que concluiu apresentando a hipótese de que os tupi-guaranis teriam migrado do Norte do Brasil rumo ao litoral.

Gilberto Freire, indicando Gonçalves Dias como um autor que poderia ter exercido certa influência na formação intelectual de Euclides da Cunha, afirma ter sido ele um agudo observador da ação missionária dos jesuítas, apontando algumas situações de opressão e de isolamento artificial dos índios num manuscrito que desapareceu;²⁵ esse texto parece ter sido citado numa obra em quatro volumes, editada em 1865 em São Luís do Maranhão por João Francisco de Lisboa, com muitos documentos sobre a história do Maranhão e sobre os índios, além de fragmentos de uma polêmica que ele e seus amigos Gonçalves Dias e Antônio Henriques Leal²⁶ travaram com Francisco Adolfo de Varnhagen.²⁷

Textos de arquivos, relatos etnográficos, achados arqueológicos tornavam-se referências na historiografia, na imprensa, na literatura e no teatro, para justificar - como Varnhagen, cuja História Geral do Brasil teve o primeiro volume publicado em 1854 e o segundo em 1857 - a integração dos índios à sociedade pela força e até

mesmo o extermínio dos grupos mais refratários à civilização²⁸ - ou para contestar esse agressivo discurso hegemônico, tarefa assumida pelos autores já citados e por Joaquim Norberto de Souza e Silva.²⁹

Intimamente articulada com a presença histórica dos indígenas na história nacional, o papel dos jesuítas na época colonial também era um tema polêmico. O poema épico *O Uruguai* do ex-noviço jesuíta Basílio da Gama, publicado em 1769 na Régia Oficina Tipográfica de Lisboa, aparece desde as primeiras antologias e nos primeiros esboços da história literária do Brasil como um dos textos precursores da nacionalidade. O poema se refere à ação conjugada de portugueses e espanhóis contra as missões jesuíticas do Rio Grande do Sul e valoriza os índios vencidos para melhor atacar os jesuítas e exaltar a política do marquês de Pombal, protetor do autor. Outros autores considerados precursores, como Frei José de Santa Rita Durão, haviam tomado o ponto de vista dos jesuítas contra a política ilustrada de Pombal. A divergência de opiniões quanto a esse tema relevante da história do Brasil,³⁰ manifestando-se tanto nas obras de ficção como na historiografia, ganhou conotações políticas muito claras para os letrados da época, por ter chegado a envolver o próprio imperador Pedro II, patrono do IHGB. José de Alencar abriu uma séria polêmica na imprensa do Rio de Janeiro, em 1856, criticando o poema épico *A confederação dos tamoios*, de Gonçalves de Magalhães. O poema, publicado com verbas públicas, por decisão pessoal do imperador, que teria visto nele "o verdadeiro caminho para uma genuína literatura brasileira", logo se tornaria o marco inicial da literatura brasileira. O próprio imperador tomou parte ativa na polêmica, escrevendo sob pseudônimo em defesa do "romantismo oficial" de Gonçalves de Magalhães.³¹

Divergências políticas ainda mais profundas, articuladas com a discussão acerca do indigenismo na literatura, são sugeridas no drama histórico *Os jesuítas*, obra menor de José de Alencar, redigido à época da comemoração dos 40 anos da Independência. Em lugar dos eventos ligados ao 7 de setembro de 1822, José de Alencar optou por idealizar o protagonismo dos jesuítas na formação da nacionalidade e revisou a metáfora da fusão harmoniosa das três raças, proposta por von Martius ao IHGB. O personagem central é Samuel, vigário-geral da Companhia de Jesus, que atua em segredo na colônia às vésperas da divulgação do decreto pombalino que expulsaria os jesuítas, articulando uma conspiração pela independência do Brasil. A uma certa altura, Samuel indica a Estevão três personagens alegóricos: um velho frade, um cigano e um índio adormecido, "pedras angulares de um majestoso edifício, novo capitólio do alto do qual uma nação poderosa dará leis ao mundo!"; Estevão não compreende e Samuel explica a alegoria:

Aquele hábito, meu filho, quer dizer vinte mil jesuítas espalhados pela terra e dominando a consciência do universo; aquele cigano significa um povo numeroso, proscrito, sem pátria, disposto a morrer por aquele que lhe prometer um abrigo neste mundo onde é estrangeiro; aquele índio simboliza a raça indômita e selvagem da América, pronta a reconquistar a liberdade perdida.

O drama histórico alencariano imagina um precoce projeto de construção nacional em choque frontal contra o Estado português (e, nas entrelinhas, contra a monarquia portuguesa e sua ramificação dinástica brasileira) e francamente aberto à imigração de europeus de todas as confissões religiosas, tal como estava ocorrendo então nos Estados Unidos. Uma divergência tão radical de projetos explicaria, em parte, por que o drama *Os jesuítas* só foi encenado uma única vez, em 1875, e foi um fracasso de público.³²

Verdade, ficção, testemunho - questões de nosso tempo

Desde os anos 1970, a cumplicidade congênita dos dois relatos historiográficos - a história propriamente dita e a história da literatura - foi quebrada e substituída pelo questionamento dos pressupostos, intenções, formas de escrita, autoria e formato daquilo que se entenderia como o objeto de uma história da literatura.³³

O ensaio *Literaturgeschichte als Provokation der Literaturwissenschaft* (1967), de Hans Robert Jauss, foi das obras que mais contribuiu para esse questionamento.³⁴ Jauss criticou as premissas da narrativa histórica, história sintética universalista e totalizante, concebida como encadeamento cumulativo unilinear e representada por meio de estrutura narrativa; e questionou a história da literatura que se escrevia a partir do repertório de obras e autores encadeados em relato da sucessão de estilos e de épocas relativamente homogêneas. A historiografia literária está, desde então, procurando distanciar-se das velhas teses monocausais e globalizantes e os conceitos evolutivos lineares, e busca explicações multicausais, funcionais e estruturais para formular novos modelos teóricos que dêem melhor conta dos complexos processos de transformação do fenômeno literário. Este situa-se agora numa teia comunicativa complexa e dinâmica em que se destacam a relação texto/leitor em contextos históricos datados, com seus respectivos horizontes de expectativa, bem como a explicitação da presença ativa do autor e sua inserção em estruturas institucionais de saber e poder.

A partir dos anos 1990, a voz autoral particular das grandes histórias 'unitárias' da literatura vem sendo substituída por coletâneas de ensaios de autoria e temática múltiplas que assinalam margens de consenso/dissenso de subgrupos em constante movimento no interior de uma comunidade sem identidade perceptível ("poéticas no plural", "histórias no plural"?).

A obra coletiva *Columbia Literary History of the United States*³⁵ é um dos caminhos adotados por essa nova história da literatura: apresenta-se como "modestamente pós-moderna" e foi construída como galeria de arte, na qual o leitor pode buscar o que lhe interessa, recorrendo a várias entradas e pesquisando os corredores em que se encontram dispostos os textos originais de diferentes autores, sem nenhum fio condutor a sugerir uma leitura linear e regular ou apontando alguma perspectiva global e coerente. O leitor, nesse contato com a diversidade, detendo-se ora numa obra clássica, ora eventualmente num texto "étnico", realiza a distinção entre a tradição da "literatura norte-americana" e o fazer literatura nos Estados Unidos.

Também a *New History of French Literature* organizada por Denis Hollier, publicada pela editora da Universidade de Harvard, em 1989, pretende produzir efeitos de heterogeneidade e dispersão em contraste com as premissas sintéticas da historiografia literária tradicional. Fugindo aos dois modos consagrados de apresentação (a narrativa histórica contínua e o dicionário em ordem alfabética), o formato mais adequado para problematizar um campo histórico e cultural, a partir de múltiplas perspectivas críticas contemporâneas, foi criar uma série de ensaios dispostos em ordem cronológica, começando no ano de 778 e terminando no dia 27 de setembro de 1985: da morte de Rolando, na época de Carlos Magno, a um programa semanal da televisão francesa dedicado às novidades do mercado literário. A sucessão regular das datas contrasta com a sistemática recusa da percepção convencional de fluxo contínuo e homogêneo do tempo histórico em cada ensaio, conduzindo a certa ênfase coletiva na idéia de independência relativa da obra literária, em relação ao seu contexto e na preocupação em pesquisar questões específicas do fenômeno literário, enfrentando a enorme dificuldade metodológica de identificar a fronteira que separaria a literatura dos outros textos.

Outra alternativa bem sucedida de inovação metodológica, que nos parece mais próxima do próprio fazer do historiador e não apenas da história da literatura, é o livro *In 1926. Living on the edge of time*, do especialista em literatura comparada Hans Ulrich Gumbrecht (1997).³⁶ O autor convida o leitor a imaginar como deveria ter sido estar vivo no ano de 1926 e avisa desde logo que o grosso volume não tem começo nem fim, no sentido usual das narrativas. O leitor tem à sua disposição 51

verbetes distribuídos em quatro grupos: dispositivos, códigos, códigos em colapso e estruturas; a única ordem desses verbetes é alfabética, sem hierarquia nem cronologia;³⁷ eles devem ser usados tal como hipertextos na internet, com *links* (enlaces) que remetem cada texto a outros no interior do livro, segundo os interesses e o tempo do leitor. Os textos são redigidos no tempo presente e privilegiam as percepções de superfície e concretude por meio de um estilo rigorosamente descritivo; contrasta com as técnicas narrativas diacrônicas utilizadas na construção do sentido profundo de um processo pelos autores dos textos historiográficos com quem estamos mais acostumados. Gumbrecht não persegue as funções edificantes e didáticas da história; sua história não-narrativa recorre à pesquisa para atender ao (seu, nosso?) desejo impossível de uma vivência não mediatizada do passado, desejo de tocar, cheirar, provar mundos passados por meio dos objetos que os constituíram. Trata-se de tentativa fascinante de aproximação às dimensões sensoriais da experiência histórica, à vida cotidiana em sua materialidade sensorial, que tem sido ignorada ou subestimada até agora por uma historiografia obcecada pelas idéias e representações racionais. A densa descrição das mais variadas práticas e situações ancoradas no ano de 1926 se faz em meio à discussão teórica de pressupostos como parcialidade, perspectividade, objetividade, relatividade e construtividade, que são recorrentes na discussão contemporânea acerca dos limites epistemológicos do conhecimento, da história e da literatura.

O ensaio "A testemunha e o historiador"; de François Hartog,³⁸ nos permite ver certa analogia entre as arquiteturas das novas tendências da historiografia e a arquitetura dos memoriais contemporâneos. O *United States Holocaust Memorial Museum*, inaugurado em Washington em 1993, foi construído com materiais próprios para lembrar a aparência industrial dos campos de extermínio. O visitante entra por um Saguão das Testemunhas frio e impessoal como estação ferroviária e só pode ter acesso à exposição permanente por meio de elevadores. Todos os objetos em exposição estão dispostos de forma a fazer o visitante identificar-se com as vítimas. O contato direto com a profusão de objetos recolhidos dentre os restos do Holocausto visa transformar os milhões de visitantes, que nunca visitaram pessoalmente os campos durante o seu período de funcionamento, em testemunhas por delegação, pessoas que viram e acreditaram em quem viu e mostrou. Um projeto equivalente é a *Survivors of the shoah visual history foundation*, projetada pelo cineasta Steven Spielberg para contar a história de cada um dos sobreviventes, mesmo dos que já têm registrados os seus testemunhos, e disponibilizar todo o conjunto em CD-Roms e na Internet. O contexto dessas manifestações que colocaram o Holocausto no centro das aten-

ções, e que já envolvem milhares de pessoas trabalhando em tempo integral, nos Estados Unidos, país marcado pelo culto às novidades e pela amnésia, é o de uma economia midiática girando em torno de testemunhas do tipo "fotos que não mentem"; de uma época em que a noção de testemunha se amplia respondendo à urgência de recolher todos os relatos dos sobreviventes, antes que sua morte ocorra, e à necessidade de rebater as teses revisionistas e negacionistas; e, paradoxalmente, contexto de tomada de consciência dos limites do testemunho, pois cada sobrevivente só pode testemunhar por si mesmo, sem possibilidade de atestação compartilhada: as testemunhas integrais, cujo depoimento teria significação geral, seriam os mortos que não falam.

François Hartog discute a partir daí a difícil relação contemporânea entre a história e a testemunha³⁹ quando esta, que figurava até há pouco nas narrativas historiográficas, como "fontes orais ou escritas" em notas de rodapé criadas para atestar a objetividade do conhecimento produzido pelo historiador, escapa agora ao seu controle e vai de encontro à demanda das redes midiáticas para falar em seu próprio nome, produzindo, graças à aura do seu estatuto de vítima e à autenticidade de seu relato, uma confusão entre autenticidade e verdade ou, pior ainda, reduzindo a idéia de verdade à de autenticidade. Ora, veracidade e fiabilidade não podem ser equiparados mecanicamente a verdade e prova; aqui estão indicados com muita argúcia alguns dos limites constantemente revisados que regem e normatizam o árduo trabalho do ofício do historiador...

Concluindo

Estudantes e professores de história alternam a leitura de textos teóricos e livros de história, sabendo que os primeiros se escrevem quase sempre como tratados, enquanto geralmente os segundos são escritos como narrativas, tal como a maioria dos textos literários em prosa. Nossa experiência, um certo ar de família que distingue os historiadores de outros círculos profissionais,⁴⁰ inclui muitos tipos de hibridismo entre os dois estilos. Métodos, categorias e conceitos podem ser tratados como personagens em narrativas típicas da história das idéias ou da história intelectual; falas e gestos de indivíduos comuns, capturados por algum texto que se arquivou, são brechas para incursões sofisticadas pelas margens opacas dos territórios iluminados pela erudição.

Há quem afirme hoje, com argumentos muito apropriados, que quem escreve história tem, na verdade, o objetivo de convencer os seus leitores e, por isso, busca não a verdade (o que de fato aconteceu), mas a eficácia (uma interpre-

tação que convença o leitor). Ou seja, tal como o romance, a história constrói um mundo textual autônomo, que não teria nenhuma relação rigorosamente comprovável com a realidade exterior ao próprio texto. Por tudo isso, muitos autores contemporâneos concluem que a historiografia e a ficção literária são auto-referenciais, ou seja, são construções discursivas, variações entre objetivos e limites da retórica.⁴¹

Vimos como, no Brasil e em outros países, a história e a literatura se institucionalizam nos meados do século XIX, perseguindo questões colocadas pelo objetivo claro de construir a nação e a nacionalidade. Algumas delas, como o indigenismo e o jesuitismo, foram objetos de polêmica entre historiadores e literatos brasileiros, entre os anos 1840 e 1860. Usando o hiato de um século (1860-1970) para reforçar o contraste entre os pressupostos centrais da atividade intelectual "unitária" ou "historicista" do século XIX e o questionamento radical desses pressupostos ao final do século XX, indicamos três exemplos recentes de organização "arquitetônica" de obras que exploram literária ou historiograficamente aqueles universos de fenômenos que vinham sendo até agora organizados pelas narrativas "unitárias".

Da importância do aspecto arquitetural dessas novas escritas - em franco contraste com o monolitismo erigido no século XIX - passamos às reflexões de François Hartog sobre a arquitetura dos grandes projetos memoriais ligados à preservação dos testemunhos e testemunhas do Holocausto. Tais projetos respondem à ofensiva dos "assassinos da memória", ou seja, dos negacionistas ou revisionistas que, embalados pela suspensão das âncoras entre a historiografia e a verdade, usam das mais variadas formas de retórica para "provar" que os campos de extermínio mostrados ao final da segunda guerra mundial nunca teriam existido.

É nesse contexto que o historiador contemporâneo, fiel ao compromisso de buscar a verdade, consciente de todas as suas limitações, conversa com as suas "fontes" e "testemunhas" e com os seus leitores ao mesmo tempo. Os olhos dos mortos, dos vivos e dos nascituros merecem ser encarados com franqueza. Basta uma consciência mediana acerca das convenções de veracidade e de ficcionalidade para apreciar, tanto as histórias narradas pelos historiadores, quanto muitas outras histórias fascinantes como, por exemplo, esta:

Rogério adorava besuntar de manteiga as divas mortas que apareciam no alto dos edifícios, mas somente nas terças-feiras. Numa terça-feira, ele viu o cadáver de Maria Callas no terraço do Empire State Building. Mas justamente naquele dia ele tinha só um pote de margarina, e então ficou muito triste.⁴²

Notas

¹ O enorme sucesso de vendagem de livros como *O código Da Vinci*, do escritor Dan Brown mostra como, periodicamente, milhares de leitores se fascinam pela impressão de, finalmente, compreender e conhecer segredos supostamente ocultos ao longo dos séculos pelos historiadores.

² Expressão lançada pelo filósofo norte-americano Richard Rorty, na coletânea *The Linguistic Turn*. Chicago: University of Chicago Press, 1967. O crítico literário Hayden White levantou, a partir do artigo “The Structure of Historical Narrative” (*Clio*, v. 1, n. 3, 1972), fecunda polêmica acerca dos compromissos entre a narrativa historiográfica e a narrativa literária e, no limite, entre ficção e verdade; v. um artigo recente, do mesmo autor, “Teoria literária e escrita da história” (*Estudos Históricos*, v. 7, n. 13, 1994). Entre os historiadores, a importância dessa problemática foi levantada por um artigo de Lawrence Stone: “The revival of narrative” na revista marxista inglesa *Past and Present* (n. 85, 1979).

³ Tendência que se destacou nos anos 60-70, a partir da revista francesa *Annales. Economies, Sociétés, Civilizations* (desde 1994, *Annales, Histoire, Sciences Sociales*). Essa denominação, que ainda desperta interesse perante aos não-especialistas, foi quase inteiramente absorvida, junto com outras propostas concorrentes, na chamada Nova História Cultural que tem maior enraizamento na tradição anglo-saxônica dos *Cultural Studies*.

⁴ Mario Maestri. “A linguagem como registro do mundo”. In: *Revista Espaço Acadêmico*. n. 44, UPF, 2005.

⁵ Expressão cunhada pelo intelectual marxista italiano Antonio Gramsci. Para uma aplicação dessa perspectiva crítica à experiência brasileira, v. Rogério Forastieri da Silva - *Colônia e nativismo. A história como “biografia da nação”*. São Paulo: Hucitec, 1997.

⁶ Benedict Anderson. *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. Londres: Verso, 1983. A edição brasileira é de 1989. A segunda edição inglesa, revisada e ampliada pelo autor, é de 1991.

⁷ A propósito do imaginário geográfico, v. Demétrio Magnoli. *O corpo da Pátria. Imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Unesp - Moderna, 1997.

⁸ Carlo Ginzburg, “Ekphrasis e citação”. In: *A microhistória e outros ensaios*. Lisboa: Difel, 1991.

⁹ Carlo Ginzburg. *Relações de força. História, retórica, prova*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002, p. 11-12.

¹⁰ Walter Mignolo. “Lógica das diferenças e política das semelhanças da literatura que parece história ou antropologia, e vice-versa”. In: *Literatura e história na América Latina: Seminário internacional*. São Paulo: EDUSP, 1993, p. 115-135.

¹¹ Karl Friedrich von Martius. “Como se deve escrever a História do Brasil”. In: *Revista do IHGB*. Rio de Janeiro: tomo 6 (24), 1845, p. 389-411.

¹² V. Germán Colmenares. *Las convenciones contra la cultura. Ensayos sobre la historiografía hispanoamericana del siglo XIX*. Bogotá: Tercer Mundo, 1989.

¹³ Augustin Thierry. *Dix ans d'études historiques*. Paris: 1835; v. Loïc Rignol, "Augustin Thierry et la politique de l'histoire. Genèse et principes d'un système de pensée". In: *Revue d'histoire du XIX^e siècle*. 2002-25.

¹⁴ Erwin Theodor Rosenthal. "Apresentação". In Carl Friedrich Philipp von Martius. *Frei Apolônio: um romance do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1992; e "Carl Friedrich Philipp von Martius, médico, naturalista e grande escritor". In: *Carisma: formação do médico*. São Paulo: v. 13, n. 1-2, pp. 41-50, 1993; cf. Maria Izabel Moreira Arruda, "Cartas inéditas de Friedrich von Martius", disponibilizado no site http://www.casadeestudosgermanicos.com.br/webceg/ta_vonmartius.htm.

¹⁵ Domingos José Gonçalves de Magalhães.. "Ensaio sobre a história da literatura do Brasil". In: *Nichteroy – Revista Brasiliense, Ciências, Letras e Artes* 1836, tomo 1, p. 152.

¹⁶ Aqui cabe tanto a idéia de subordinação das partes ao todo, o que implicava de modo mais prático, de imediato, as relações entre províncias e a corte, como ao historicismo, entendido como *Weltanschauung* – visão de mundo – científica e filosófica hegemônica no século XIX. V. Arno Wehling. *A invenção da história. Ensaio sobre o historicismo*. Rio de Janeiro: Ed. Central da Universidade Gama Filho; Niterói, Ed. da UFF, 1994.

¹⁷ Johann Baptist von Spix & Karl Friedrich von Martius. *Reise in Brasilien*. Munique: 1823-1831. A primeira edição brasileira é de 1938, pelo IHGB.

¹⁸ Este parágrafo e o seguinte se baseiam em Antonello Gerbi. *O Novo Mundo. História de uma polêmica (1750-1900)*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996, pp. 326 e 635.

¹⁹ Mas von Martius concordava com uma das teses centrais das obras de De Pauw, considerando que os aborígenes americanos eram raça decaída, "resquícios de uma antiga civilização" (v. Karl F. Philipp von Martius, *O Estado de Direito entre os autóctones do Brasil*. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/EDUSP, 1992). Sobre as idéias de Cornelius de Pauw na obra de von Martius, v. Manuela Carneiro Cunha, "Política indigenista no Século XIX". In: Manuela Carneiro Cunha (org.) *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Cia, das Letras, 1998 (2ª ed.). Este assunto será retomado mais adiante.

²⁰ Essa periodização, clássica na historiografia da literatura nacional, não está sendo adotada por acaso; mas, neste ensaio, vamos nos limitar aos meados do século XIX brasileiro, deixando hiato deliberado de um século [1860-1970] para realçar o contraste entre as duas épocas.

²¹ Esta seqüência tem como principais referências Lúcio M. Ferreira, "Vestígios de civilização: O Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e a construção da arqueologia imperial (1838-1870)". In: *Revista de História Regional*. Ponta Grossa, v. 4, n. 1, 1999, e Lúcio Tadeu Mota, "O Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e as propostas de integração das comunidades indígenas no Estado nacional". In: *Revista Diálogos*. Maringá, v. 2, 1998.

²² Karl Friedrich von Martius. *O direito entre os indígenas do Brasil*. São Paulo: 1938, p. 131-132; apud Lúcio Tadeu Mota, op. cit.

²³ Karl Friedrich von Martius. "Como se deve escrever a História do Brasil", op. cit., p. 391.

²⁴ *Revista do IGHB*. Rio de Janeiro, tomo 12, 1849, p. 336-79; apud Lúcio M. Ferreira, op. cit.

²⁵ Gilberto Freyre "Atualidade de Euclides da Cunha". In: *Perfil de Euclides e outros perfis*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1944.

²⁶ Autor de “Apontamentos para a história dos jesuítas no Brasil”, publicado na *Revista do IHGB*.

²⁷ V. *Guía preliminar de fuentes documentales etnográficas para el estudio de los pueblos indígenas de Iberoamérica*, da Fundación Tavera, no site do Latin American Network Information Center (LANIC): <http://www1.lanic.utexas.edu/project/tavera/brasil/maranhao.html>. Acessado em 8/04/2006.

²⁸ Manoel Luís Salgado Guimarães. “Nação e civilização nos trópicos: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o projeto de uma história nacional”. In: *Revista Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: n. 1, 1988.

²⁹ Autor da “Memória histórica e documentada sobre as aldeias de índios do Rio de Janeiro”. In: *RIHGB*, (17), 1854.

³⁰ E também da História hispano-americana, pois os jesuítas exilados na Europa em consequência da dissolução de sua ordem questionaram sistematicamente, com base em sua experiência americana, as teses amplamente difundidas pelos iluministas acerca da inferioridade da natureza e das populações do Novo Mundo. Além de Antonello Gerbi, op. cit., v. Federico Álvarez Arregui, “El debate del Nuevo Mundo”. In: Ana Pizarro (org.), *América Latina. Palavra, literatura e cultura*. São Paulo: Memorial; Campinas : Ed. da Unicamp, 1994, 2º volume. Álvarez Arregui ressaltava a importância dos jesuítas exilados na formulação dos primeiros esboços de histórias nacionais hispano-americanas.

³¹ Lúcio Tadeu Mota, op. cit.; Lília M Schwarcz. *As barbas do Imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

³² V. Noé Freire Sandes. *A invenção da nação. Entre a monarquia e a república*. Goiânia: Ed. da UFG : Agência Goiana de Cultura Pedro Ludovico Teixeira, 2000, p. 49-58.

³³ A partir daqui, a principal referência é Heidrun Krieger Olinto, “Como falar de histórias (de literatura?) hoje?”. In: *Palavra*, 7, 2001, p. 114-123.

³⁴ Edição brasileira: *História literária como provocação à teoria literária*. São Paulo: Ática, 1996.

³⁵ T. Elliot et al. *Columbia literary history of the United States*. Nova York: Columbia UP, 1988.

³⁶ Edição brasileira: Hans Ulrich Gumbrecht. *Em 1926. Vivendo no limite do tempo*. São Paulo: Record, 1999.

³⁷ O leitor atento perceberá que somente os dois capítulos da seção “Estruturas” apresentam notas que remetem a outros textos do autor e aos autores/obras com quem Hans Ulrich Gumbrecht dialoga, segundo as convenções dos textos acadêmicos. Não por acaso, aí se explicitam as concepções do autor acerca da história e da filosofia.

³⁸ François Hartog. A testemunha e o historiador. In Sandra Jatahy Pesavento (org.), *Fronteiras do milênio*. Porto Alegre: Ed. da UFRS, 2001.

³⁹ Aqui, Hartog sugere que se deve também levar em conta a força da tendência que considera a literatura “testemunha de sua época”.

⁴⁰ Encarar a história como uma operação será tentar, de maneira necessariamente limitada, compreendê-la como a relação entre um *lugar* (um recrutamento, um meio, uma profissão etc.), *procedimentos* de análise (uma disciplina) e a construção de um *texto* (uma literatura). É admitir

que ela faz parte da 'realidade' da qual trata, e que esta realidade pode ser apropriada 'enquanto atividade humana', 'enquanto prática'." Michel de Certeau. *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

⁴¹ Este parágrafo reproduz quase literalmente o ponto de vista de Carlo Ginzburg exposto em *Relações de força* op. cit., p. 48. Mas, como o leitor deve perceber, o autor não se sente tão distante de Hayden White, como Ginzburg.

⁴² Ronald Shusterman. "Fiction, connaissance, épistémologie". In: *Poétique* n. 104, 1995, p. 509. Agradeço ao professor João Ferreira pela indicação.

Resumo

O artigo examina a trajetória das relações entre a história e a literatura, fazendo um contraste entre a convergência de objetivos a que ambas se propunham no século XIX (a construção imaginária da nação) e a ênfase dos discursos contemporâneos acerca dos limites da objetividade, enquanto se ouvem as botas dos "assassinos da memória" e os gemidos das testemunhas.

Palavras-chave: Verdade; Ficção; Testemunho.

Abstract

The article examines the course of the relations between history and literature contrasting the convergence of the objectives aimed by both in the 19th Century (the imaginary construction of the nation) and the emphasis of contemporary discourse on the limits of objectivity, while hearing the boots of the killers of memory" and the cries of the witnesses.

Key words: Truth; Fiction; Testimony.

Resumen

Este artículo examina la trayectoria de las relaciones que establecen entre sí la historia y la literatura haciendo contrastar, por un lado, la convergencia de objetivos que se buscaba en el siglo XIX (la construcción imaginaria de la nación) y por el otro, el énfasis de los discursos contemporáneos acerca de los límites e la objetividad, todo eso mientras se oyen las botas de los "asesinos de la memoria" y los gemidos de los testigos.

Palabras clave: Verdad; Ficción; Testemunho; Testigos.

Considerações iniciais

Os primeiros anos subseqüentes à emancipação política do Brasil, em 1822, foram marcados por intensas negociações em torno do reconhecimento da independência. Para figurar como país soberano, ao lado das nações civilizadas, o recém-constituído Império do Brasil viu-se constringido a assentir com as exigências apresentadas pela Grã-Bretanha. Por um tratado assinado em 1826, o Brasil se comprometia em abolir o comércio de escravos no Atlântico. A partir de 1831, todo traficante brasileiro aprisionado pela marinha britânica seria julgado por uma comissão mista, formada por britânicos, portugueses e franceses, em Serra Leoa.¹ No ano de 1831, o Império promulgou lei regulando o referido acordo, consoante a qual todo africano que entrasse em solo brasileiro como escravo deveria se imediatamente libertado e, se possível, deportado para a África. A partir de 1831, os únicos novos escravos legalmente reconhecidos no Brasil seriam os filhos de cativos que nascessem em território brasileiro.

No ano de 1810, a Grã-Bretanha - valendo-se do auxílio prestado a Portugal, quando da instalação da corte na América portuguesa - iniciara uma pressão sistemática sobre o governo português, para a redução do tráfico negreiro no Atlântico. A pressão britânica, consubstancializada no Tratado de Aliança e Amizade, não foi, contudo, atendida na prática. Em 1815, no Congresso de Viena, a Grã-Bretanha propôs a diminuição gradual do comércio escravista no Atlântico. Antecipando-se à possibilidade de que o assunto fosse posto em pauta, Portugal instruiu seus representantes a não assinar nenhum acordo concernente ao tráfico de escravos. Entretanto, frente ao predomínio político da Grã-Bretanha no Congresso, os delegados portugueses sentiram-se premidos a ceder às exigências britânicas, firmando compromisso de abrandamento do negócio indecoroso. Nos anos de 1816 e de 1817, navios negreiros portugueses e luso-brasileiros foram apresados pela marinha britânica; mas, em 1818, acolhendo solicitação de Portugal, que alegava ter assumido tão-somente um compromisso, a Grã-Bretanha cessou as capturas. O acordo de 1826, firmado pelo Império do Brasil, representou o termo de empenho de quase vinte anos, do governo britânico para extinguir o comércio de escravos, exercido por portugueses e por luso-brasileiros, no Atlântico Sul.

Na década de 1830, a política parlamentar brasileira assumiu tom nitidamente defensivo. Os deputados e senadores, utilizando o argumento da soberania nacional, tentaram, de diversas maneiras, reverter a situação legada pela década anterior, em favor das partes prejudicadas pelos compromissos assumidos com o governo britânico: os proprietários de escravos, os traficantes, os comerciantes e o próprio Estado brasileiro. Todavia, a tarefa não se apresentava nada fácil, pois a Grã-Bretanha estava resguardada pelos acordos políticos firmados com o Brasil independente. Ademais, a opinião pública européia mostrava-se favorável às idéias e às práticas humanitárias e filantrópicas, que consideravam bárbaros e incivilizados todos os Estados que empregassem o trabalho escravo.

Como não ignoravam a legitimidade do acordo internacional, os parlamentares tiveram que elaborar estratégias para compatibilizar seus interesses e preocupações com a conjuntura política tensa: na impossibilidade de se importar legalmente escravos africanos, estimulou-se a exportação de produtos lícitos para a África (cachaça, tabaco, tecidos etc), os quais eram trocados por cativos; na impossibilidade de se suspender a vistoria das embarcações que retornavam com escravos, desmantelou-se a força naval responsável pelo patrulhamento da costa brasileira; na impossibilidade de se anular o acordo de 1826, tentou-se revogar a lei nacional de 1831, que libertava os africanos contrabandeados como escravos; na impossibilidade de se anular a referida lei, desregulamentaram-se suas disposições mais severas.² Entre 1830 e 1850, as medidas legislativas relativas ao escravismo intentavam adequar as decisões políticas anteriores ao interesse das elites na construção de um Estado moderno, civilizado e constitucional.³

A escravidão no Império do Brasil

O discurso parlamentar sobre a escravidão pode ser dividido em seis momentos distintos: o primeiro, o do funcionamento da Assembléia Constituinte e Legislativa, em 1823, e da outorga da Constituição de 1824; o segundo, entre 1826 e 1829, o do período imediatamente posterior à assinatura do acordo com a Grã-Bretanha; o terceiro, o da abdicação de D. Pedro I; o quarto, o das discussões políticas do Ato Adicional de 1834; o quinto, o dos debates acerca da Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840; o sexto, o do período compreendido entre o Segundo Reinado e o ano de 1850, quando a Lei Eusébio de Queiroz pôs fim ao tráfico negroiro.

Os indícios mais antigos de discussão sobre o escravismo no Legislativo estão registrados nos *Diários da Assembléia Constituinte e Legislativa do Império do Brasil*, de 1823. No tocante às penas criminais, o deputado Carneiro de Campos

solicitou alterações nos artigos sobre as punições corporais previstas no projeto de modificação da lei relativa às sociedades secretas, de 1818. Nas palavras de Carneiro de Campos, as penalidades estabelecidas pelo referido projeto consistiam em:

"penas bárbaras e tão sanguinárias como as do Alvará de 30 de março de 1818, não [...] sendo] para homens livres, e incompatíveis com o século em que vivemos. Verdade he, que também he bárbaro o Livro 5o das Ordenações Filipinas; eu não o gabo, e quereria, se fosse possível, que se abolisse já".⁴

O projeto, ratificando a lei de 1818, determinava punições físicas para os membros das sociedades secretas, formadas por homens brancos, pertencentes às classes médias e às elites; mas, para Carneiro de Campos, penas corporais severas e bárbaras deveriam ser aplicadas, legitimamente, apenas em indivíduos não brancos, negros e mestiços, escravos ou libertos, indignos de piedade e de benevolência.

A segunda referência à escravidão, nos *Diários da Assembléia Constituinte e Legislativa*, ocorreu quando os deputados analisavam o projeto inicial sobre os governos provinciais, de autoria do deputado Andrada Machado, que requereu modificações no artigo 13, dedicado às funções privativas do presidente de província. O parágrafo X, do artigo 13, dispunha para o presidente de província a função de: "*cuidar em promover o bom tratamento dos escravos, e propor arbitrios para facilitar a sua lenta emancipação*".⁵ Talvez, em virtude da sua ousadia, a proposição não foi apreciada nas discussões políticas seguintes. O parágrafo X, do artigo 13, foi ignorado por completo nos debates, ao contrário das demais disposições secundárias, que foram exaustivamente discutidas.

O silêncio talvez estivesse relacionado a um valor assentado na tradição ibérica, da qual a sociedade brasileira era herdeira. Desde o século XVII, os padres da Companhia de Jesus haviam admoestado os proprietários para que concedessem tratamento mais humano aos escravos. No século XVIII, a exortação foi reforçada pelos filósofos iluministas, que arrolaram argumentos em prol do humanitarismo, quando trataram do tema da escravidão. No Império do Brasil, letrados e políticos haviam incorporado o ideário humanitário, o qual, entretanto, não abalara o comprometimento com a continuidade do regime de trabalho escravo, porquanto os alvites religiosos e iluministas declaravam a opção pela emancipação desapressada, vagarosa. A indeterminação de prazo para o fim definitivo da escravidão tranquilizava os deputados e a sociedade, permitindo-lhes adiar os problemas sobrevindos da discussão de assunto controverso e complicado, em decorrência da ampla utilização da escravaria nas mais variadas atividades.

A terceira alusão à escravidão sobreveio durante a leitura dos pareceres da Comissão de Legislação, quando foi indeferida - com a objeção de que o assunto não era privativo da Assembléia Constituinte e Legislativa - a petição de Ignácio Rodrigues e de outros escravos, que requeriam permanecer em liberdade, enquanto a justiça não julgasse o processo no qual demandavam o reconhecimento da sua condição de libertos. Ignácio Rodrigues e seus companheiros temiam que, durante o período no qual aguardavam o julgamento do processo, viessem a ser vendidos pela herdeira do proprietário anterior, que não reconhecia as alforrias. Alguns deputados, sem questionar a decisão da Comissão, sugeriram a designação de um procurador, isento de pagamentos, para defender a causa dos "miseráveis" escravos, os quais se encontravam sem possibilidades de efetuar os depósitos exigidos para a continuidade do processo judicial. A proposta resultava da conjectura sobre a existência de uma lei portuguesa que obrigaria o governo a indicar procuradores, em casos como aqueles. Dos debates participaram nove deputados, que tentaram persuadir os colegas da necessidade de se cumprir o que fora prescrito na suposta antiga lei, pela situação de "pobreza" e de "miséria" dos solicitantes. No entanto, a discussão do alvitre foi adiada, à espera de que algum parlamentar apresentasse a lei supracitada.⁶

Esse tipo de processo parece haver sido comum ao longo do século XIX. Em geral, os pedidos de solicitação de reconhecimento de propriedade de escravos ocorriam porque muitos deles, emancipados por seus senhores, permaneciam nos locais de origem, sendo, mais tarde, recativados pelos herdeiros, que não reconheciam as alforrias. Tais casos resultavam, com frequência, na reiteração da escravidão, por falta de documentos que comprovassem a liberdade adquirida.

A última e mais significativa referência à escravidão ocorreu na discussão dos artigos concernentes à cidadania. Os deputados estavam convencidos de que o direito de participação política deveria estar restrito ao grupo possuidor de rendas, os cidadãos ativos. Restava definir os indivíduos que seriam incluídos na categoria de cidadãos passivos, os quais possuiriam somente direitos civis. Os escravos deveriam ser excluídos dessa categoria, porque, nas palavras do deputado Montezuma, *"em quanto ao exercício de direitos na sociedade [... eram] considerados coisa, ou propriedade de alguém"*. A qualificação dos escravos como coisas não agradou, contudo, ao deputado Dias, que considerava que *"os escravos entre nós estão sujeitos a todas as leis penais, e criminaes, bem como protegidos pelas mesmas leis para vingar seus direitos, e conservar suas existência: logo não são cousas; pois a estas não competem direitos e deveres"*.⁷ Dias referia-se a leis consignadas nas Ordenações Filipinas, as quais,

utilizadas no Império do Brasil até o ano de 1832, quando entrou em vigor o Código Criminal, estabeleciam uma série de punições e alguns direitos para os escravos no Império Português.

A situação dos libertos era ainda mais delicada, por causa da sua condição de homens livres. A interdição dos direitos civis aos libertos assentava-se na legitimidade do discurso civilizador. O deputado Almeida e Alburquerque indagava:

*"...um homem sem Pátria, sem virtudes, sem costumes, arrancado, por meio de um commercio odioso, do seu território, e traido para o Brasil, [... poderia] por um simples facto, pela vontade de seu Senhor, adquirir de repente na nossa sociedade direitos tão relevantes?"*⁸

Não obstante, também havia vozes dissonantes, que defendiam as prerrogativas de cidadania dos libertos, como a do deputado José da Silva Lisboa, para quem deviam ser declarados cidadãos brasileiros:

*"...não só o escravo que obteve de seu senhor a carta de alforria, mas também o que adquiriu a liberdade por qualquer título legítimo; visto que também se dão liberdades por autoridade da Justiça, ou por Disposição da Lei; [...]"*⁹

O escravismo, conquanto não se apresentasse, naquele momento, como um problema de ordem política, ocasionava dificuldades e incômodos ao processo de organização de um Estado constitucional.

Não houve nenhuma clara e consistente discussão sobre a questão da escravidão na Assembléia Constituinte do Brasil. Amplamente praticado, instituição fundamental de uma sociedade hierarquizada, pouco criticado e muito defendido, o escravismo não se impôs como um problema nos debates constituintes. Nos anos seguintes, as formas jurídicas pelas quais o Estado brasileiro assegurou a continuidade e a legalidade da escravidão basearam-se na interpretação de noções de direito civil da Constituição de 1824, uma vez que o trabalho escravo não aparecia citado no texto constitucional.¹⁰ Na Constituição, aquilo que conferiu legitimidade à ordem escravocrata foi, simplesmente, a ausência de toda referência à escravidão, a inexistência de uma menção sequer a escravos e a trabalho escravo, como se, aparentemente, a carta pertencesse a um Estado em que o escravismo, estimado pela sociedade como prática fundamental, não vigorasse. Somente na elaboração do Código Criminal de 1830, organizado cerca de uma década depois da indepen-

dência, o Império do Brasil regulou o funcionamento da escravidão, fixando penalidades para os cativos considerados perigosos à sociedade ou ao Estado. Não obstante, o texto não formulou discussão alguma sobre o regime escravista, apresentando apenas uma abordagem tangencial, restrita aos problemas advindos da prática do escravismo.¹¹

O artigo 179 da Constituição de 1824 preceituava que:

*"...a inviolabilidade dos Direitos Civis e políticos dos cidadãos brasileiros tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade [...]". Esta última estava regulada pelo parágrafo XXII do mesmo artigo, que garantia "o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização".*¹²

Na segunda metade do século XIX, quando o processo de emancipação de cativos intensificou-se, senhores de escravos solicitaram, recorrentemente, indenizações, com base no artigo 179 da Constituição, argumentando que as alforrias acarretavam perdas importantes no montante de suas propriedades. A continuidade e a legitimidade da escravidão fundamentavam-se, portanto, no direito de propriedade do senhor sobre o escravo, identificado, juridicamente, a simples mercadoria. Os primeiros debates políticos sobre a escravidão restringiram-se, assim, à regulação dos direitos de propriedade privada, no sentido comercial.¹³

Entre 1826 e 1829, a assinatura do acordo com a Grã-Bretanha e, conseqüentemente, a proximidade da extinção do tráfico negreiro, tornou o regime escravista um problema que urgia ser discutido, porquanto demandava medidas que garantissem a continuidade da sua existência, ameaçada pelo possível fim da introdução de escravos de origem africana no Brasil. A postura de Bernardo Pereira de Vasconcelos, deputado do Império, abrangia principalmente a defesa do escravismo em si:

*"Eles [os britânicos] protestam contra a injustiça desse comércio, dando como exemplo a imoralidade de algumas nações que o aceitam. Não ficou, porém, demonstrado, que a escravidão chegue a desmoralizar a tal ponto qualquer nação. Uma comparação entre o Brasil e os países que não têm escravos irá tirar qualquer dúvida a esse respeito".*¹⁴

Pereira de Vasconcelos atacava o principal argumento utilizado pelos britânicos na condenação do tráfico negreiro e do trabalho escravo, consoante o qual a imoralidade do comércio escravista e a desumanidade dos traficantes concorriam para a destruição dos valores civilizados das sociedades comerciais européias.

O Brasil não cumpriu o acordo de 1826 e o tráfico prosseguiu intensamente até 1850. Entre 1820 e 1850, chegaram ao Brasil cerca de um milhão e quinhentos mil cativos, em decorrência não apenas do dinamismo da produção agrícola, mas também da extrema lucratividade do comércio escravista.¹⁵

A nova legislação entrou em vigor em novembro de 1831, apesar das divergências de opiniões dos parlamentares e prescrevia que, a partir daquela data, os africanos introduzidos no Brasil passariam a ser tratados como mercadoria contrabandeada, devendo ser postos em liberdade e repatriados. Após 1831, houve: "*a territorialização da escravidão*", porque "*era o próprio nascimento em solo brasileiro que conferia a uns a liberdade e a outros a escravidão*".¹⁶

Entre 1829 e 1831, durante a crise política que culminou na abdicação de D. Pedro I, os discursos parlamentares afirmavam a soberania constitucional contra o "tirano interno", o Imperador do Brasil, e o agressor externo, a Grã-Bretanha. Nesse momento, os interesses econômicos e políticos, ameaçados pelo acordo com o governo britânico, adquiriram suma importância, em detrimento das preocupações de ordem humanitária.

Firmaram-se no Parlamento a tendência de representar os traficantes como estrangeiros - desvinculando-se assim o Império do Brasil de toda relação com o tráfico de escravos, condenado pelo Estado como ilegal - e a preocupação em repelir, com a nacionalização das medidas antiescravistas, o estigma do Brasil como país conduzido por interesses externos. Os brasileiros eram sempre percebidos, pelos deputados e senadores, como vítimas potenciais do tribunal, o qual, acusado de ser misto e estrangeiro, tinha suas decisões reprovadas como injustas e ilegítimas. O deputado Cunha Mattos concluiu sua intervenção em um debate, investindo como monstruoso:

*O artigo do tratado a esse respeito, que expunha os cidadãos brasileiros a serem julgados e sofrer penas de um tribunal estrangeiro, artigo que fora muito censurado e que ele orador não sabia por que fatalidade havia caído no esquecimento".*¹⁷

De 1831 a 1839, o Parlamento, suscetível às críticas da opinião pública, intensificou seus esforços para a preservação da inculpabilidade do Estado em relação à continuidade do tráfico ilegal, não obstante inexistisse, entre deputados

e senadores, disposição favorável ao fim do comércio escravista. Os discursos legislativos situavam, de um lado, a sociedade "corrupta" e "incivilizada", de outro, o Estado imaculado. Os traficantes, sempre considerados estrangeiros, eram cada vez mais criticados. As atenções concentravam-se no teor maléfico da lei de 1831, definida como imoral, porque desrespeitava as disposições legais e burocráticas do Estado brasileiro. Enfatizava-se a inaplicabilidade da referida lei e se representavam os proprietários de terras e os escravos como vítimas da ingerência britânica. Em 1839, durante o processo de centralização do poder monárquico, ocorreram mudanças no conteúdo de parte dos discursos parlamentares sobre o escravismo, que passaram a responsabilizar o imperador pela persistência do tráfico negroiro.¹⁸ Os liberais apoiaram-se no não cumprimento da lei de 1831 para tentar comprometer seus inimigos políticos. Todavia, nos anos anteriores, os mesmos liberais, interessados na preservação do trabalho escravo, não haviam se posicionado a favor do fim do comércio escravista. De 1822 a 1850, os partidos organizados nem sempre apresentaram posições claramente definidas em relação à escravidão, manifestando opiniões variáveis, da defesa à condenação, de acordo com os seus interesses e as conjunturas econômica e política.

O regime escravista consistiu em força política capaz de resistir, por décadas, à autoridade britânica, estabelecendo-se como instituição importante no processo de construção do Estado brasileiro:

"...o escravismo não se apresenta como uma herança colonial, como um vínculo com o passado que o presente oitocentista se encarregaria de dissolver. Apresenta-se, isto sim, como um compromisso para o futuro: o Império retoma e reconstrói a escravidão no quadro do direito moderno, dentro de um país independente, projetando-a sobre a contemporaneidade".¹⁹

A manutenção do tráfico ilegal demandava, por conseguinte, sofisticados subterfúgios políticos, que envolveram autoridades públicas - deputados, senadores, presidentes de província, juízes, fiscais régios -, grandes e pequenos proprietários de escravos, traficantes, comerciantes e população em geral, tanto a parcela livre como a liberta.²⁰

Considerações finais

Quando da emancipação política do Brasil, a escravidão já havia se constituído, desde o final da primeira década do século XIX, como tema de reflexão, nos

textos de letrados luso-brasileiros - dentre os quais alguns foram, nos anos posteriores, membros do Parlamento do Império -, e também como objeto de críticas da Grã-Bretanha, que coagira, sem sucesso, o governo português para que extinguisse o tráfico negreiro no Atlântico. Na década de 1820, a pressão britânica transferiu-se de Portugal para a ex-colônia lusitana nas Américas. A formação do Estado brasileiro coincidiu com o momento no qual o regime escravista passava a enfrentar profundas dificuldades, principalmente em relação ao asseguramento da renovação constante de escravos africanos.

Representando os interesses políticos e econômicos das elites do Império, o Parlamento brasileiro, formado por proprietários de escravos, membros de famílias escravocratas e homens envolvidos nos negócios do tráfico negreiro, configurou-se - a partir de 1826, com a assinatura do acordo pelo fim do comércio escravista no Atlântico - como um importante espaço de discussão sobre o escravismo. Contudo, o Parlamento assumiu, como postulado, a legitimidade do sistema de trabalho escravo, não questionando a legalidade da autoridade absoluta dos senhores sobre seus cativos. A discussão resumia-se ao comércio escravista e aos problemas decorrentes da escravidão e, em parte, consistia em resposta à pressão da Grã-Bretanha. A posição britânica, nas palavras dos parlamentares, desprezava e maculava a soberania do Estado, na medida em que desconsiderava a imprescindível necessidade do tráfico e da escravidão para a manutenção da economia do Império do Brasil.

O regime escravista foi se impondo como problema, não somente pela necessidade de superação da pressão britânica, mas também pelo estorvo que representava diante do esforço da sociedade brasileira para se conformar ao modelo de sociedade comercial civilizada, idealizado pelo imaginário ocidental oitocentista, herdeiro das representações e das idéias da tradição intelectual iluminista. O avanço da moral e dos costumes civilizados tornava difícil, para a sensibilidade brasileira, lidar cotidianamente com práticas qualificadas como selvagens e bárbaras. A escravidão passara a provocar uma tensão entre o ideal dominante de civilização e a realidade da degradação humana. As preocupações difundidas na sociedade brasileira repercutiam no Parlamento. O pano de fundo dessas preocupações era o crescimento acelerado das fugas e rebeliões escravas que marcaram a terceira e a quarta décadas do século XIX.

Nas décadas de 1830 e de 1840, a ordem escravocrata esteve transpassada por duas preocupações fundamentais: 1) o interesse manifesto dos proprietários na conservação de uma esfera de livre-arbítrio para a administração dos cativos; 2)

a criação e a organização de estratégias para assegurar a continuidade do trabalho escravo, porquanto o tráfico negreiro estava, desde 1831, atravessado pela ilegalidade.

Por outro lado, os anais da Câmara dos Deputados e do Senado do Império, conquanto sejam fontes muito pesquisadas, em especial no tocante ao tráfico negreiro, permanecem pouco examinados quanto à temática das representações, das idéias, dos debates e dos posicionamentos dos grupos políticos em relação à ordem escravocrata. Os estudos relativos ao pensamento político sobre a escravidão, a maioria centrada no período posterior a 1850, quando emergiu o movimento abolicionista, tendem a provocar a impressão, equivocada, de que nas primeiras décadas do século não houvera, no âmbito político, uma reflexão e uma discussão consistente sobre o escravismo.

Notas

¹ Cf. FLORENTINO, M. *Em costas negras: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro (séculos XVII-XIX)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997; ALENCASTRO, L. F. de. *Vida privada e ordem privada no Império*. In: *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. v. 2: *Império: a corte e a modernidade nacional*; BETHELL, L. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil: a Grã-Bretanha, o Brasil e a questão do tráfico de escravos (1807-1869)*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; São Paulo: Edusp, 1976; CONRAD, R. *Os últimos anos da escravatura no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

² FLORENTINO, op. cit.

³ RODRIGUES, J. *O infame comércio: propostas e experiências no final do tráfico de africanos para o Brasil (1800-1850)*. Campinas, SP: Unicamp, Cectl, 2000.

⁴ DIÁRIO da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil – 1823. Ed. Facsimilar. Brasília: Senado Federal, 2003 [1823]. t. 1, p. 80.

⁵ *Ibid.*, t.2, p. 256.

⁶ *Ibid.*, t. 2, p. 248-249.

⁷ *Ibid.*, t. 3, p. 90.

⁸ *Ibid.*, p. 134.

⁹ *Idem.*

¹⁰ MATTOS, M. H. A escravidão moderna nos quadros do Império Português: o Antigo Regime em perspectiva atlântica. In: FRAGOSO, J.; BICALHO, M. F.; GOUVÊA, M. de F. (Org.). *O Antigo Regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

¹¹ MATTOS, I. R. *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*. Rio de Janeiro: ACCESS, 1994. p. 103-121.

¹² CONSTITUIÇÕES Brasileiras: 1824. Brasília: Senado Federal, 1999-2000. p. 105.

¹³ MATTOS, M. H., op. cit.

¹⁴ Apud COSTA, W. P. O Império do Brasil: dimensões de um enigma. *Almanack Braziliense*, nº. 1, maio/2005. Disponível em: <<http://www.almanackbraziliense.br>>. Acesso em: 30 de outubro de 2005. p. 31.

¹⁵ ALENCASTRO, L. F. *O Trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

¹⁶ COSTA, W. P., op. cit., p. 33.

¹⁷ ANAIS do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Senhores Deputados, 13 de maio de 1831, p. 29.

¹⁸ RODRIGUES, op. cit.

¹⁹ ALENCASTRO. *Vida privada e ordem privada no Império*. p. 17.

²⁰ RODRIGUES, op. cit.

Referências

DIÁRIO da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil – 1823. Ed. Fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2003 [1823].

CONSTITUIÇÕES Brasileiras: 1824. Brasília: Senado Federal, 1999-2000.

ANAIS do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Senhores Deputados, 13 de maio de 1831.

ALENCASTRO, L. F. de. Vida privada e ordem privada no Império. In: *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. v. 2: Império: a corte e a modernidade nacional.

_____. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

FLORENTINO, M. *Em costas negras: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro (séculos XVII-XIX)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

BETHELL, L. *A abolição do tráfico de escravos no Brasil: a Grã-Bretanha, o Brasil e a questão do tráfico de escravos (1807-1869)*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; São Paulo: Edusp, 1976.

- CONRAD, R. *Os últimos anos da escravidão no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- RODRIGUES, J. *O infame comércio: propostas e experiências no final do tráfico de africanos para o Brasil (1800-1850)*. Campinas, SP: Unicamp, Cecult, 2000.
- MATTOS, M. H. A escravidão moderna nos quadros do Império Português: o Antigo Regime em perspectiva atlântica. In: FRAGOSO, J.; BICALHO, M. F.; GOUVÊA, M. de F. (Org.). *O antigo regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- MATTOS, I. R. *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*. Rio de Janeiro: ACCESS, 1994.
- COSTA, W. P. O Império do Brasil: dimensões de um enigma. *Almanack Brasileiro*, n. 1, maio/2005. Disponível em: <<http://www.almanackbrasiliense.br>>. Acesso em: 30 de outubro de 2005.

Resumo

O artigo analisa a discussão política sobre a escravidão no Brasil, na primeira metade do século XIX. Considera-se que os deputados e senadores do Império do Brasil apresentaram, como quadro de referências, um ideal de civilização associado às representações da sociedade européia. Não condenaram totalmente o regime de trabalho escravo, legitimando-o sob a ótica econômica, moral e política.

Palavras-chave: Escravidão; Discussão política; Brasil.

Abstract

The article analyzes the political debate on slavery in Brazil in the first half of the nineteenth century. It argues that the members of the House of Representatives and the Senators of the Empire of Brazil derived their civilizational ideal from representations of the European society. They did not totally condemn slavery, but rather legitimized it economically, morally and politically.

Key words: Slavery; Political debate; Brazil.

Resumen

El artículo analiza el debate político sobre la esclavitud en Brasil en la primera mitad del siglo XIX. Argumenta que los miembros de la Cámara de Representantes y los Senadores del Imperio del Brasil tenían como cuadro de referencia un ideal de civilización asociado a representaciones de la sociedad natural. No condenaron la esclavitud y lo legitimaron económica, moral y políticamente.

Palabras clave: Esclavitud; Debate político; Brasil.

Introdução

Desde a década de 70 do século passado, quando apareceram os primeiros estudos sobre os homens comuns, tem-se dado maior relevância a esses protagonistas, tão pouco prestigiados, até então, pelas pesquisas acadêmicas. No entanto, tal tendência não minou o interesse pela história dos "vencedores"; pelo contrário, o que se observa é que a atenção despertada pelos "excluídos da história" lançou nova luz ao tema das elites. Como esclarece Jim Sharpe, "a expressão 'história vista de baixo' implica que há algo acima a ser relacionado"¹; afinal, para se usar um jargão comum, trata-se dos dois lados da mesma moeda.

Porém, ao menos no que concerne aos estudos sobre as nossas elites coloniais, a contribuição mais importante não foi a da história dos vencidos e sim a da nova historiografia sobre a administração portuguesa. As revisões acerca da natureza do poder português no Antigo Regime, ao mostrar a insuficiência da dicotomia colônia-metrópole, para se entender as relações mantidas entre as duas partes, têm contribuído com novas perspectivas analíticas, para que as elites e também os que não pertenciam a elas, possam ser estudadas sob novo ângulo. Isso porque se entende que a Coroa não teria administrado suas conquistas desconsiderando suas particularidades, como se as colônias devessem constituir prolongamento da metrópole. Pelo contrário, a realidade americana é compreendida como portadora de uma dinâmica própria que nos impede de analisar os critérios de ordenamento social na colônia como sendo os mesmos que os do Reino.

A administração portuguesa no Antigo Regime

A tese da centralidade da política portuguesa no período da Idade Moderna, há muito enraizada na historiografia brasileira, restringiu muito a atuação dos grupos dominantes na colônia. Frente aos rigores centralistas das autoridades de Portugal, às elites restava o papel de serem meros executores das leis metropolitanas; ou, num sentido oposto, de serem potenciais questionadores das ordens

régias, se porventura partilharem de interesses próprios e distantes dos da Coroa. Nota-se assim que, não obstante o fato de muitas análises terem como pano de fundo a mesma percepção acerca da natureza do poder português, elas podiam chegar a conclusões opostas sobre o papel desempenhado pelas elites em território colonial. Tal é o caso das obras de Caio Prado e Raimundo Faoro, as quais vêm ganhando críticas acirradas, ainda que se continue a reconhecer a contribuição delas, para se pensar a questão. Na verdade, os historiadores têm demonstrado uma postura ambígua; a admiração pela obra desses autores não esconde a urgência em se começar a entender a atuação da elite colonial para além das possibilidades enunciadas por eles. O protagonismo, agora atribuído ao grupo dominante na colônia, não se limita à idéia de passividade ou à da resistência aberta.

Se tomarmos o contexto da 2ª edição de *Os donos do poder*, quando o autor praticamente dobrou o volume da obra², é compreensível a ênfase que Faoro dá aos rigores centralizadores de uma administração, toda ela, "transplantada do Reino". Rebatendo as concepções feudalistas, a colonização é entendida como obra do Estado que soube, por sua vez, reagir a qualquer arbítrio individual. Por meio de leis, o Estado subordinava as pessoas e o governo dirigia as ações de tal forma que, no território americano, uma elite não poderia emergir alheia às leis mercantis e aos critérios sociais ordenadores, ambos controlados pelo Reino. A formação da elite colonial obedeceu assim a leis que foram criadas em outro contexto, para satisfazer os desejos do Rei sem contemplar as especificidades de suas conquistas.

Essa inflexibilidade que Faoro atribui à administração portuguesa não encontra eco na obra de Caio Prado, *Formação do Brasil contemporâneo*³, publicada anos antes, em 1942. Se o autor também insiste na tese da centralidade da política portuguesa o faz para mostrar a sua ineficácia. À diferença de Faoro, alerta para o fosso que se estabeleceu entre as leis e a prática, justamente por não se limitar à análise das primeiras. Se a legislação portuguesa permite dizer que o sistema e o caráter da administração que se pretendeu para colônia era um símile perfeito da do Reino⁴, a realidade americana denunciou a falência desse sistema que, ao desconsiderar as particularidades coloniais, mostrou-se tão pouco original. Essa cegueira metropolitana, guiada pela ganância de enriquecer-se à custa da colônia, foi responsável, por um lado, pela imposição de ineficiente máquina burocrática, mas, por outro, permitiu que homens de importância no Ultramar encontrassem espaço para satisfazer seus interesses particulares, distantes daqueles defendidos pela Coroa.

A análise de Caio Prado ecoou de formas diversas em nossa historiografia, a depender de qual pólo do binômio lei-prática foi enfatizado. Retomando a idéia do sentido da colonização, Fernando Novais insiste na perspectiva de que a colônia

só adquire inteligibilidade se referida apenas a uma lógica externa, hoje, como já disse, bastante questionada⁵. Em outro extremo, temos autores que preferem seguir os passos de Caio Prado, no que diz respeito à ineficácia da administração, mas para contestar o autor quanto à propriedade dos conceitos centro/periferia para analisar a realidade colonial.

Tal é o caso de Russell-Wood que, em artigo publicado em 1988⁶, mostra como as "brechas deixadas por esse sistema" foram aproveitadas, pela negociação ou pela resistência aberta, pelas "oligarquias coloniais", para influir nas decisões administrativas. Como consequência, nossa elite colonial desenvolveu um sentimento de protagonismo e autonomia que logo se traduziu em amor pela terra americana, teleologicamente visto pelo autor, como o embrião de nossa identidade brasileira.

Cito o artigo desse brasilianista porque entendo que a mudança, que se percebe em sua postura analítica, acaba por demonstrar os rumos que vem tomando a nossa historiografia. Não proponho aqui discutir a questão, igualmente revisitada, sobre a emergência de uma identidade brasileira nos séculos anteriores ao Oitocentos; mas sim observar uma tendência em abandonar a idéia de "irracionalidade" da administração portuguesa, sustentada por aqueles que insistem em analisá-la numa perspectiva liberal. Contra tal argumento, sustentado por Russell-Wood no artigo citado, o próprio autor, em prefácio a uma coletânea recente⁷, insiste que a política portuguesa tinha racionalidade própria, que deve ser analisada em seus termos. Daí propor que a visão dualista, centrada na idéia de pacto colonial, seja "recolocada a partir de uma perspectiva mais aberta, mais holista e flexível, que seja mais sensível à fluidez, permeabilidade e porosidade dos relacionamentos pessoais, do comércio, da sociedade e dos governos dos impérios, assim como da variedade e nuances de práticas e crenças religiosas".⁸

Dessa afirmativa do autor, se desprende a contribuição que tal revisionismo historiográfico tem dado aos estudos das mais diversas áreas, incluindo aqui a história das elites. Talvez isso explique porque, nessas coletâneas, temas tão variados sejam abordados sem com isso comprometer a organicidade da publicação, uma vez que todos os estudos compartilham de uma mesma percepção acerca da administração portuguesa⁹.

Nesses recentes trabalhos, notamos a preocupação em harmonizar duas proposições, outrora antagônicas: a de que a colônia foi um reflexo da metrópole ou a de que a realidade colonial em muito se distanciava da do Reino. Na verdade, procura-se dosar os dois extremos, admitindo-se que a América apresentou um contexto diverso porque a própria Coroa entendeu que era preciso contemplar a

diversidade das suas conquistas, a fim de tornar sua administração mais eficaz. Ou seja, a metrópole não serviu de espelho tampouco de modelo a ser negado. Se ela continua a servir de referência é porque as normas e valores válidos no Reino puderam ser transplantados mediante alguns ajustes. Aos próprios governantes, nos territórios ultramarinos era concedida autonomia para agir conforme as circunstâncias, porque as leis foram criadas de forma a poderem ser adaptadas, ou até mesmo alteradas, ao sabor das conjunturas locais¹⁰. Nesse sentido, não eram as leis que moldaram, de forma eficiente ou não, a realidade colonial; era essa que podia eventualmente alterá-las para satisfazer os interesses da Coroa.

Diante dessa nova concepção acerca do poder português no Antigo Regime, não surpreende a relevância da noção de casuísmo que tem permeado os estudos sobre o direito. É de importância fundamental a percepção de que no império lusitano inexistia um direito uniformizado baseado em leis e no direito comum, na medida em que se dava primazia aos costumes locais. A própria idéia de justiça, que estava na base da legitimidade da monarquia portuguesa, impunha a Coroa o respeito às normas e privilégios já consagrados pelo costume¹¹. Tal flexibilidade jurídica invalida de vez as teses que criticam os rigores da administração portuguesa por ter governado mediante leis alheias às realidades locais. Permite, ao contrário, seguir e aprofundar a idéia das "autoridades negociadas" de Jack Greene, tão cara aos autores das coletâneas citadas.

As elites coloniais

É na esteira dos novos estudos sobre a natureza da administração portuguesa que podemos situar as recentes análises sobre as elites coloniais. Isto porque, ao notarmos que as relações entre a metrópole portuguesa e suas conquistas pautaram-se no consentimento e na negociação entre as partes, é possível compreender que a hegemonia das elites locais não foi conquistada mediante o aproveitamento das "brechas do sistema", e sim porque tais grupos encontraram espaço para projetar inserindo-se nesse sistema. De passivos ou resistentes, os grupos dominantes na América portuguesa passam a ser vistos como colaboradores, perdem seu estatuto de colonos para serem vistos agora como vassalos¹².

Nem mesmo as rebeliões dos principais da terra que proliferam no Ultramar, no período pós-Restauração, invalidam tal idéia; qualquer tentativa de lhes atribuir um caráter nativista não se consolida frente à percepção de seu viés conservador. Na verdade, seus protagonistas apropriam-se da cultura política da época para, em nome "bom governo", contestar aqueles representantes do rei que se esqueceram

de que a legitimidade de seus poderes estava ancorada no respeito aos costumes já consagrados localmente. Ao questionarem a autoridade desses homens, pretendiam reafirmar a lealdade ao monarca e restabelecer assim o pacto que com ele tinham seus vassallos¹³. A autonomia das oligarquias do Ultramar manifesta-se violentamente no século XVII, sem ameaçar a soberania portuguesa. Na centúria seguinte, as rebeliões ganham natureza distinta, não porque contestavam o pacto em si, mas porque se percebe uma disposição da Coroa em alterar os seus termos.

Mas as críticas sobre a centralidade administrativa não permitem rever somente as análises sobre o papel desempenhado pelas elites coloniais. Elas forneceram novas bases interpretativas para se repensar o perfil e a qualidade de tais homens. Afinal, quando entendemos que as colônias tinham uma dinâmica própria consentida pela própria Coroa, isso nos permite rever também a idéia de que a sociedade colonial se constituiu nos moldes da portuguesa, como se os critérios de ordenação social fossem indiscutivelmente os mesmos nos dois lados do Atlântico. Se insistimos na idéia de que as autoridades metropolitanas souberam contemplar a diversidade das partes, qualquer tipo de imposição inflexível, vinda de cima, parece descabida. Assim, apenas para darmos um exemplo, parece bastante improvável que numa realidade tão marcada pela miscigenação, o acesso às elites coloniais tenha se restringido aos homens que portavam qualidades inatas valorizadas nos códigos de limpeza de sangue. Sendo assim, resta à historiografia se debruçar na análise dos parâmetros hierárquicos que tiveram vigência na colônia e que foram essenciais à constituição de uma sociedade que, dadas as particularidades locais, não poderia se ordenar pautando-se apenas em critérios estamentais.

Neste sentido, a maior parte dos estudos atuais tem se esforçado em mostrar que nossa sociedade se particularizou em relação àquela existente no Reino. Não admira, portanto, a ênfase dada à escravidão para embasarem a tese da ruptura com os padrões societários do Antigo Regime¹⁴; a existência da mão de obra escrava africana foi determinante na delimitação dos papéis sociais desempenhados pelos indivíduos no universo colonial. Não nos referimos apenas ao fato de que o *status* de homem livre tornou-se importante qualificativo para a hierarquização social na América portuguesa. A presença dos escravos possibilitou que os homens se diferenciassem também em função de suas características raciais. Afinal, mesmo entre aqueles que ostentavam a condição de livres, apenas aqueles que não portassem o estigma da ascendência africana poderiam alcançar posições mais elevadas naquele corpo social. A incorporação, nas Ordenações Filipinas (1603), dos negros e mulatos na lista daqueles que portavam "impureza de sangue" confirma essa idéia, além de ser um exemplo significativo da tendência adotada pela

Coroa em adaptar as leis às particularidades de suas colônias¹⁵. Além disso, a existência da escravidão proporcionou também outras formas de se medir o status social dos indivíduos na colônia americana. A importância econômica dos homens podia ser medida também pela posse de cativos, isso sem falar no fato de que os escravos livravam seus donos do estigma de oficiais mecânicos.

Porém, a estratégia de analisar as elites americanas, salientando seus traços comuns, parece ser satisfatória apenas aos estudiosos interessados em mostrar as suas particularidades face aos seus congêneres reinóis. Afora isso, apostar numa suposta homogeneidade da oligarquia colonial pode dificultar a análise do perfil delas. Afinal, se a América pode ser vista como unidade apenas no plano geográfico, é certo que as elites portavam características diversas a depender da localidade em que estavam enraizadas. O mais aconselhável, então, é estudarmos as particularidades coloniais adotando um recorte espacial mais restrito, já que cada capitania apresentava possibilidades distintas para os seus habitantes se destacarem da massa dos homens comuns.

É essa a razão que explica porque a historiografia tem empregado o termo "nobreza da terra" para se referir aos grupos dominantes na colônia. Já utilizado à época, o conceito não possui precisão semântica alguma, uma vez que não se constituía em categoria jurídica¹⁶. Mas é justamente essa imprecisão que tem permitido aos historiadores analisar o perfil de tal nobreza, entendendo que esse dependia sobretudo do reconhecimento local. Ou seja, os critérios de inclusão nesse grupo restrito eram aqueles compartilhados pelos habitantes de uma dada região, que reconheciam dentre os seus aqueles que eram dignos de serem elevados à condição dos principais da região. Os nobres da terra não eram vistos como tais, necessariamente, em função das qualidades inatas que portavam. Tal reconhecimento dependia da autoridade social conquistada, principalmente em função das atividades que desempenhavam. Nesse sentido, o substantivo *nobreza* não está em conformidade com os parâmetros estamentais, mas sim com a conjuntura local da terra em que esses nobres eram assim reconhecidos.

Na capitania do Rio de Janeiro, segundo análise de Fragozo¹⁷, as famílias senhorias é quem se arrogavam o título de nobreza da terra, em função de serem descendentes dos conquistadores ou por exercerem postos de mando na câmara ou administração local. Em Pernambuco, o mesmo status é conferido aos senhores de engenho que se destacaram na luta contra os holandeses, embora ali a riqueza material fosse condição prévia para conquistá-lo, ao contrário do que acontecia no Rio de Janeiro, onde era importante apenas para manter a distinção¹⁸. Numa sociedade nascida às pressas, como foi a da capitania de Minas Gerais, a autoridade

social foi conquistada primeiramente pelos descobridores de lavras, que nada mais possuíam além da sorte. Não pertenciam necessariamente a famílias ancestrais tampouco tinham posses, mas foram agraciados pelo monarca com lavras de ouro ou postos de prestígio. A urgência em instalar a máquina administrativa ou em se compor as tropas para defesa da região e cobrança dos impostos fez com que a ascendência dos descobridores fosse temporariamente esquecida, permitindo que homens de distintas condições encontrassem possibilidades bem menos excludentes de participarem do grupo seletivo das elites.

Vemos como a trajetória de inclusão nos grupos dominantes podia variar a depender da capitania. Em algumas, a posse de bens poderia facilitar a inserção nos meios políticos oficiais; em outras, era o prestígio de compor os quadros da administração local que aumentava a possibilidade de serem favorecidos economicamente. Ainda assim, é lícito reconhecer que alguns critérios eram recorrentes em toda a América na definição do perfil dos partícipes da "nobreza da terra". Nos exemplos citados, vimos como o argumento de ter servido à Coroa, particularmente quando vidas e fazendas foram colocadas em risco, era bastante usual para conquistar prestígio em toda a colônia, inclusive nas Minas, nos decênios posteriores a 1720. Na América portuguesa, o mérito em servir ao Rei dignificava os homens aos olhos dos habitantes e também, como se mostrará adiante, frente às autoridades régias.

Não obstante o termo "nobreza da terra" não ter existência legal, a distinção social conquistada localmente também foi reconhecida pela Coroa. Um bom exemplo disso é o alvará régio de 12 de novembro de 1611 que determinava que se preferisse a nobreza da terra para ocupar os postos camarários, tanto no Reino como nas conquistas. Não há especificação alguma quanto à qualidade desses homens; a única restrição que se fazia era que tais indivíduos não fossem "sem raça alguma", ou seja, cristãos-novos¹⁹. É claro que o respeito, por parte da metrópole, às hierarquias estabelecidas localmente, deve-se ao fato de que a hegemonia social desses homens poderia ser utilizada em seu próprio benefício. Afinal, para que as ordens régias tivessem plena observância, o melhor seria que elas fossem impostas por homens que já eram respeitados entre os habitantes da sua comunidade. Assim, ao se tornarem representantes do Rei de Portugal, poderiam se constituir em arma eficaz na afirmação do poder régio. Tal cooptação, associada ao sistema patrimonialista de poder, tornava ainda mais difícil a separação entre os interesses particulares, de caráter privado, dos públicos do Estado.²⁰

No entanto, se tudo isso nos permite enfatizar o quanto os critérios locais de diferenciação social são fundamentais à caracterização do perfil das elites colo-

niais, é preciso deixar claro que, aos homens que já tinham reconhecido prestígio junto aos seus conterrâneos, o reconhecimento régio de sua posição era fundamental. A grande quantidade de pedidos de mercês régias na documentação do Arquivo Histórico Ultramarino sugere que os vassallos, na América portuguesa, também se valiam da "economia moral do dom" como forma de ascensão social. Em troca do empenho, zelo e desinteresse demonstrados no real serviço, solicitavam ao monarca mercês diversas como: cargos administrativos, patentes militares ou hábitos das ordens militares. Embora tais "remunerações" pudessem significar a possibilidade de angariar ganhos materiais, o principal ganho era simbólico.

Como o beneplácito real restringia-se a poucos, ele teve grande eficácia na diferenciação social dos súditos em todas as conquistas portuguesas. Pois não bastava demonstrar os méritos de ter agido em benefício da Coroa, era preciso que o suplicante comprovasse também determinadas qualidades. No estágio da pesquisa em que me encontro, só pude analisar os requerimentos dos suplicantes, não tendo sido possível verificar como esses processos se desenrolavam no Conselho Ultramarino. De qualquer forma, a maioria dos pedidos vinha de indivíduos que ocupavam postos de destaque nas ordenanças ou nos senados das câmaras, postos que não poderiam ser ocupados, pelo menos teoricamente, por homens de ascendência duvidosa. Talvez isso explique porque nos requerimentos não se percebe nenhuma preocupação, por parte dos suplicantes, em comprovar sua limpeza de sangue. Normalmente se procura salientar qualidades distintivas como fidelidade, capacidade, zelo, aptidão, além de enaltecer os esforços que foram necessários na execução das ordens régias. E se tais características os habilitavam a requerer uma graça régia, evidentemente é porque não deviam ser tão comuns entre os vassallos portugueses. Sendo assim, o reconhecimento do monarca dessas qualidades era ostentado como privilégio que os diferenciava perante os demais.

Como se vê, tal estratégia funcionava de forma eficaz na satisfação de interesses particulares; mas ela também revela o quanto o monarca era reconhecido enquanto instância máxima de estruturação social e institucional no Reino e nas conquistas²¹. Não por outra razão, tal sistema de distribuição das mercês foi particularmente importante para reforçar a autoridade régia, já que se estabelecia um sistema de troca entre súditos e monarcas, no qual se exigia dos primeiros fidelidade política. Percebe-se assim que paralelamente à crítica à centralidade administrativa, a historiografia tem procurado mostrar que, ao menos do ponto de vista simbólico, tal sistema conservava o rei como centro das decisões.

O fato de algum dos vassallos portugueses contarem com a Real Grandeza do monarca para conquistar ou aumentar seu prestígio social significa também que,

de alguma forma, alguns critérios societários ditados pelo Reino foram importantes para o ordenamento das sociedades ultramarinas. Em tal sentido, se as dinâmicas locais devem ser consideradas na análise do perfil das elites coloniais, não é possível negligenciar a importância dos parâmetros de distinção social válidos em todo o Império português, perpetuados pela "economia do dom".

No que diz respeito às Minas Gerais, grande parte dos pedidos de mercês ancoravam-se no alvará régio de 3 de dezembro de 1750, que previa que aqueles vassalos que fizessem fundir, por ano, mais de 8 arrobas nas casas de fundição podiam solicitar um hábito da Ordem de Cristo. Nota-se, mais uma vez, o quanto a Coroa soube administrar suas conquistas, levando em consideração que essas eram diversas. Se o pacto entre súditos e vassalos, instituído com a "economia de privilégios", era o mesmo em todo o Império, ele podia ganhar variações a depender das conjunturas locais, como fica bem claro pelo teor do alvará mencionado.

A historiografia tem se mostrado atenta ao fato de que, na delimitação do perfil das elites coloniais, é preciso investigar a coexistência de padrões hierárquicos de distintas abrangências, ao invés de procurar indícios que comprovem a tese de ruptura ou a de plena aceitação dos critérios societários próprios do Reino. No entanto, os conceitos utilizados na denominação desses grupos dominantes na colônia ainda revela a tendência em se dar maior ênfase aos critérios locais, como se ainda fosse preciso insistir na crítica às visões historiográficas tradicionais que, defendendo a centralização da administração, entendem que sociedade colonial espelhou-se nos padrões válidos no Reino.

Comumente, encontramos o termo *elite* para designar esses homens pertencentes aos estratos sociais mais elevados. Trata-se de um conceito que perpetua visão tradicional de poder, na medida em que os lugares de destaque num grupo são ocupados por quem detém poder político, carisma, jurisdição religiosa, fortuna, ou ainda dominam a cultura²². Não pretendo seguir a linha de raciocínio de Espanha, que mostra como o alargamento do conceito de poder poderia indicar a falta de operacionalidade desse conceito²³. Desejo indicar outras dificuldades do emprego do termo *elite*, tal como tem sido utilizado. Apesar das críticas de Espanha, acredito que mesmo em se tratando de uma elite formal, o termo é amplo demais. Isso, porque, como ele se permite entender à elite pertenciam todos aqueles que se diferenciavam da massa dos homens comuns: camaristas, fazendeiros, militares, padres, comerciantes. É claro que tal amplitude tem o mérito de indicar a diversidade das trajetórias de ascensão social na colônia; mas por outro lado impossibilita que um único estudo dê conta de analisar todas essas oportunidades de inserção

no grupo das elites. Por essa razão, tem-se optado em estudar alguns grupos da elite em separado, delimitando suas fronteiras, de acordo com as esferas de atuação de cada qual. O problema está em recorrer a divisões por demais arbitrárias, na medida em que um único indivíduo podia pertencer, e de fato pertencia, a grupos distintos.

No entanto, ainda que se procure mostrar as imbricações entre as elites econômica, política, militar e religiosa, a falta de historicidade do conceito elites, torna-o inapropriado para se entender a mentalidade colonial no que diz respeito às formas de hierarquização aceitas naquele contexto. Tal vocábulo nem sequer aparece nos documentos da época, o que parece compreensível; afinal, ainda que a idéia de tripartição da sociedade em estamentos tenha sofrido alterações no decorrer da Idade Moderna, o grupo dominante continuava a ser reconhecido como nobreza²⁴.

Assim, tudo indica que o termo *nobreza da terra* é o mais adequado na denominação do grupo dominante na América portuguesa, principalmente por ser empregado pelos homens no período colonial. Porém, como já foi explicado, os "nobres" da terra eram aqueles que se destacavam no corpo social, não exatamente por portarem características juridicamente atribuídas à nobreza. Nota-se, pois, que o conceito nobreza foi utilizado, sem que se conservasse seu sentido original.

A inadequação desse conceito, em relação à mentalidade estamental, foi denunciada por Maria Beatriz Nizza da Silva, em livro recentemente publicado²⁵. Segundo a autora, é necessário rever o sentido comumente atribuído ao termo *nobreza da terra*, entendendo que o pertencimento a esse grupo deveria estar limitado aos indivíduos que obtiveram um foro de fidalgo da Casa Real, um hábito das Ordens militares, uma instituição de morgado, cargos camarários ou um posto nas ordenanças. A importância atribuída à via do enriquecimento, tão cara às análises historiográficas, é por ela descartada na caracterização desses homens, embora ela mesma considere que a fortuna permitia-se viver à maneira dos nobres. Em sua crítica, a autora desconsidera os avanços historiográficos no que diz respeito à importância do reconhecimento local na delimitação das elites coloniais. Ao que parece, ela continua a perpetuar as teses, hoje tão rebatidas, defendendo que, para ser nobre na colônia, era preciso apenas do consentimento do rei²⁶.

Creio que o grande mérito dessa abordagem é apontar para a inadequação do termo *nobreza da terra* aos preceitos estamentais típicos do Antigo Regime. Mas discordo da autora quanto à necessidade de reformular tal conceito, como se

ele fosse utilizado de forma equivocada pelos homens da época e pela historiografia. Se há inadequação não é necessário corrigi-la e sim entender as suas razões. Na verdade, se alguns homens podiam ser reconhecidos como nobres da terra, ainda que jamais pudessem integrar a nobreza estamental, isto só evidencia que os padrões societários vinham sofrendo remanejamento. Era possível denominar alguns indivíduos como nobres unicamente em função da importância que adquiriam em sua comunidade, embora esse reconhecimento tivesse eficácia apenas no âmbito local.

No entanto, a utilização desse conceito só faz sentido se não desconSIDERARMOS o que foi visto anteriormente. Se existe uma diversidade de critérios hierárquicos na ordenação das sociedades coloniais, é preciso reconhecer que havia uma hierarquia de importância entre eles. Se o anunciado *nobres da terra* tem de fato o mesmo sentido genérico de principais da região, ele acaba por nivelar as vias de ascensão social, como se a importância dos indivíduos não fosse medida pela sua trajetória. Sabemos que não era bem assim. Dentre os nobres da terra, alguns detinham autoridade social ainda mais prestigiada, porque essa também fora reconhecida pelo rei. O comerciante afortunado não poderia equiparar-se ao camarista que recebera um hábito da Ordem de Cristo por ter se destacado no serviço real. Eram todos nobres da terra, é verdade. Mas só os últimos foram nobilitados aos olhos do rei. Assim, dentre esses, uns eram mais nobres do que outros, justamente por terem trilhado as vias tradicionais de distinção social. Dessa forma, não proponho que se abandone o uso do conceito de *nobreza da terra*, ou se lhe atribua novo significado, e sim que os textos acadêmicos reconheçam a diversidade no interior desse grupo, como certamente era visível aos homens da América e da metrópole portuguesa.

Conclusão

Diante dos novos estudos da natureza da administração portuguesa, no período colonial, a historiografia sobre os grupos dominantes vem se renovando. A possibilidade em se admitir que a América portuguesa tinha realidade peculiar, face à existente no Reino, abre inúmeras possibilidades de investigação sobre o papel desempenhado pela "elite" colonial, assim como sobre os atributos que a caracterizam. No entanto, os estudos sobre os grupos dominantes na colônia parecem insistir em demasia nessa especificidade da sociedade colonial, negligenciando, por vezes, a importância dos critérios ordena-

dores do Reino à definição dos partícipes da nobreza da terra. Mesmo aqueles historiadores que admitem a coexistência de critérios de abrangência distintas, ao se limitar ao conceito genérico de *nobreza da terra*, dificultam a percepção de que alguns homens desse grupo eram verdadeiramente nobres, por serem assim reconhecidos pelo rei. Em tal sentido, melhor seria cunhar novo conceito para delimitar aqueles que ainda podem ser reconhecidos como nobres, porque suas trajetórias de ascensão social não dependeram exclusivamente do reconhecimento local, mas seguiram alternativas mais em conformidade com a mentalidade do Antigo Regime.

Notas

¹ SHARPE, Jim. A história vista de baixo. In: BURKE, Peter (org). *A escrita da história*. São Paulo: Unesp, 1992, p.54.

² FAORO, Raymundo. *Os donos do poder - formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2000. Em 1958, foi publicada a primeira edição.

³ PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

⁴ Idem, p. 302.

⁵ NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial*. São Paulo: Hucitec, 1995. Ver em especial o 2º capítulo.

⁶ RUSSEL- WOOD, A.J.R. Centro e periferias no mundo luso-brasileiro, 1500-1808. In: *Revista brasileira de História*, volume 38, nº36, São Paulo: ANPUH/Humanitas Publicações, 1998, pp.187-249.

⁷ FRAGOSO, João; BICALHO, M. F., GOUVÊA, M.F.Silva (org). *O antigo regime nos trópicos - a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

⁸ Idem, p.14.

⁹ FURTADO, Júnia (org). *Diálogos oceânicos - Minas Gerais e as novas abordagens para uma história do império ultramarino português*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2001. FRAGOSO, João; BICALHO, M. F., GOUVÊA, M.F.Silva (org). Op.cit. BICALHO, M.F & FERLINI, Vera Lúcia A (org). *Modos de governar- idéias e práticas políticas no império português séculos XVI e XIX*. São Paulo: Alameda, 2005.

¹⁰ HESPANHA, António M. & SANTOS, Maria C. Os poderes num império oceânico. In: MATTOSO, José (dir). *História de Portugal*. Volume 4 - O antigo regime (1620-1807). Lisboa: Editorial Estampa, 1998, p. 351-366.

¹¹ HESPANHA, António M. *As vésperas do Leviathan: instituições e poder político. Portugal-século XVI*, Coimbra: Livraria Almedina, 1994, p455.

¹² BICALHO, Maria F. Elites coloniais: a nobreza da terra e o governo das conquistas. In: MONTEIRO, Nuno & CARDIM, Pedro & CUNHA, Mafalda S. da (org). *Optima Pars - elites ibero-americanas no antigo regime*. Lisboa: ICS, 2005, pp. 65-97.

¹³ FIGUEIREDO, Luciano. Raposo de Almeida - *O império em apuros - notas para o estudo das alterações ultramarinas e das práticas políticas no império colonial português, séculos XVII e XVIII*. In: FURTADO, Júnia (org). Op.cit, pp. 197-255.

¹⁴ Ver, por exemplo, FRAGOSO, João. Potentados coloniais e circuitos imperiais: notas sobre uma nobreza da terra, supracapitanias, no setecentos. In: MONTEIRO, Nuno & CARDIM, Pedro & CUNHA, Mafalda S. da (org). Op.cit. pp. 132-168. Vide também artigo de Bicalho citado na nota 13.

¹⁵ MATOS, Hebe M.. A escravidão moderna nos quadros do império português: O antigo regime em perspectiva atlântica”. In: FRAGOSO, João; BICALHO, M. F., GOUVÊA, M.F.Silva (org). Op.cit, p.148.

¹⁶ No sentido de uma posição hierárquica superior referendada pela lei, como ocorre na sociedade estamental portuguesa. FRAGOSO, João. A formação da economia colonial no Rio de Janeiro e de sua primeira elite senhorial (séculos XVI e XVIII). In: FRAGOSO, João; BICALHO, M. F., GOUVÊA, M.F.Silva (org). Op.cit, p.52.

¹⁷ Idem, pp.29-72.

¹⁸ Idem, p.53.

¹⁹ BICALHO, Maria Fernanda. As câmaras ultramarinas e o governo do império. In: FRAGOSO, João; BICALHO, M. F., GOUVÊA, M.F.Silva.. Op.cit, pp.189-222.

²⁰ FURTADO, Júnia. *Homens de negócios - a interiorização da metrópole e do comércio nas Minas setecentistas*. São Paulo: Hucitec, 1999, pp. 182.

²¹ BICALHO, Maria Fernanda. “As câmaras ultramarinas e o governo do império”. Op.cit.

²² HESPANHA, Antonio M. Governo, elites e competência social: sugestões para um entendimento renovado da história das elites. BICALHO, M.F & FERLINI, Vera Lúcia A. Op.cit, p. 40.

²³ “(...)em algum sentido, todos somos elite; porque todos temos algum grupo que nos reconhece, para o bem ou para o mal, como detentores de uma legitimidade para dirigir, em alguns dos infundáveis planos de inter-ação social”. Idem p.44.

²⁴ Segundo Nuno Monteiro, já no século XVII, podemos encontrar na literatura jurídica um maior “alargamento da base de recrutamento das oligarquias municipais” na medida em que há uma diferenciação entre a nobreza de sangue (fidalgos) e a “nobreza civil e política”. “Trajetórias sociais e governo das conquistas: notas preliminares sobre os vice-reis e governadores-gerais do Brasil e Índias nos séculos XVII e XVIII” In: FRAGOSO, João; BICALHO, M. F., GOUVÊA, M.F.Silva. Op.cit, pp.249-284.

²⁵ SILVA, Beatriz Nizza da. *Ser nobre no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2005.

²⁶ Ver FAORO, Raimundo. Op.cit, p.149.

Referências

- BICALHO, M.F & FERLINI, Vera Lúcia A (org). *Modos de governar - idéias e práticas políticas no império português séculos XVI e XIX*. São Paulo: Alameda, 2005.
- FRAGOSO, João; BICALHO, M. F., GOUVÊA, M.F.Silva (org). *O antigo regime nos trópicos - a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FURTADO, Júnia (org). *Diálogos oceânicos - Minas Gerais e as novas abordagens para uma história do império ultramarino português*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2001.
- FURTADO, Júnia. *Homens de negócios - a interiorização da metrópole e do comércio nas Minas setecentistas*. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.
- HESPANHA, António M. & SANTOS, Maria C.. Os poderes num império oceânico. In: MATTOSO, José (dir). *História de Portugal*. Volume 4. O antigo regime (1620-1807). Lisboa: Editorial Estampa, 1998, p. 351-366.
- HESPANHA, António M. *As vésperas do Leviathan: Instituições e poder político. Portugal - século XVII*. Coimbra: Livraria Almedina, 1994.
- MONTEIRO, Nuno & CARDIM, Pedro & CUNHA, Mafalda S. da (org). *Optima Pars - elites ibero-americanas no antigo regime*. Lisboa: ICS, 2005.
- NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial*. São Paulo: Editora Hucitec, 1995.
- PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- RUSSEL-WOOD, A.J.R.. Centro e periferias no mundo luso-brasileiro, 1500-1808. In: *Revista brasileira de história*. Volume 38, nº36, São Paulo: ANPUH/ Humanitas Publicações, 1998, pp.187-249.
- SHARPE, Jim. A história vista de baixo. In: BURKE, Peter (org). *A escrita da história*. São Paulo: Unesp, 1992.
- SILVA, Beatriz Nizza da. *Ser nobre no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

Resumo

O revisionismo historiográfico acerca da natureza do poder português no Antigo Regime trouxe enorme contribuição à história das “elites” coloniais. A partir da idéia de que a negociação permeou as relações entre metrópole e colônia, tem

sido possível investigar a América portuguesa como tendo realidade própria, o que confere às suas “elites” novo protagonismo e novo perfil. No entanto, algumas dificuldades permanecem principalmente quando se trata de investigar a configuração de uma sociedade, a partir de parâmetros societários de distintas abrangências.

Palavras-chave: Administração portuguesa; Antigo Regime; Elites coloniais.

Abstract

The historiographic revisionism about the nature of portuguese power in Ancient Regime, allowed a new approach to the studies of colonial elite's history. Based on the central idea that negotiation was the mainly energy of the political life between metropolis and colony, Portuguese America rises as a specific reality, and colonial elites gain protagonism and a new profile. But some difficulties still remain specially when we decide to think about a society's configuration linked to societal parameters of different embodiments.

Key words: American's portuguese administration; Ancient Regime; Colonial elites.

Resumen

El revisionismo historiográfico sobre la naturaleza del poder portugués en el Antiguo Regimen, trajo una gran contribución a la historia de las elites coloniales. Basados en la idea de que la negociación permeó las relaciones entre metropolis y colonia, ha sido posible investigar la América portuguesa como una realidad propia, lo que confiere a sus elites un nuevo perfil y protagonismo. Sin embargo, algunas dificultades permanecen todavía, sobre todo cuando se trata de investigar la configuración de una sociedad a partir de parametros societários de distintas abrangências.

Palabras clave: Administración portuguesa; Antiguo Regimen; Elites coloniales.

OPINIÃO

Rubens de Oliveira Martins
*Doutor em Sociologia pela UnB.
Mestre em Sociologia pela USP. Pro-
fessor da UPIS. Gestor Governam-
ental da Secretaria de Educação
Superior do MEC.*

Uma abordagem sociológica acerca da expansão do ensino superior e a regulamentação de profissões no Brasil

Introdução

A política de expansão do ensino superior desenvolvida pelo MEC, no período de 1996 a 2001, incentivando a expansão de vagas e cursos do setor particular, é alvo freqüente de críticas tanto de setores ligados às IES públicas quanto dos conselhos profissionais, embora a partir de argumentos diferentes.

O discurso predominante nas IES públicas acusa o MEC de implementar um "projeto neoliberal", que define o descompromisso com o financiamento da universidade pública para atender a interesses ligados ao capital, permitindo a abertura de novos cursos de baixa qualidade.

Nos discursos dos conselhos profissionais, ainda que se possa identificar analogias com a crítica apresentada pelas IES públicas, a ênfase se encontra na ausência de orientação governamental, que leve em consideração a existência de número suficiente de cursos e de formandos em determinadas áreas. Acusam a política de expansão pela manutenção de cursos de baixa qualidade e de egressos sem condição de inserção no mercado de trabalho.

Enfim, aliado ao discurso da defesa da qualidade do ensino, que se identifica ao discurso pela proteção do interesse geral da sociedade, encontramos nas manifestações do setor a preocupação com o que é vantajoso à sua própria corporação.

Partimos, então, de uma análise sobre os tipos de discursos críticos, seus argumentos e visões, elaborados pelos conselhos profissionais, em especial naquelas áreas consideradas mais tradicionais na estrutura do ensino superior brasileiro - medicina, direito e engenharia - para revelar as estratégias pela manutenção de seu *status quo*, bem como as políticas de melhoria dessas posições, no campo das representações simbólicas quanto à sua "legitimidade" como área de saber consolidado.

A crítica à expansão e o argumento da defesa da sociedade e da qualidade

Uma das tarefas de um conselho ou associação profissional é estar a serviço dos interesses ligados ao aumento de renda de seus membros, protegendo-os da competição de outros setores. Assim, para controlar o número de pessoas aptas a entrar no campo e manter a relativa escassez será necessário, em primeiro lugar, controlar o comportamento competitivo de seus próprios membros, a fim de preservar os padrões e as habilidades comuns.

O conselho ou associação profissional então expressa coletivamente o interesse dos membros e os canaliza politicamente, por meio de estratégias que incluem a definição legal de suas atribuições, a busca de argumentos capazes de justificar a estruturação de suas hierarquias ocupacionais e a regulação do exercício de seus membros. Assim, tais conselhos apresentam, como característica, dupla preocupação: a) com a dimensão interna, que significa a capacidade do controle de seus membros, a partir de regras formais e código de ética impondo sanções corretivas; b) com a dimensão externa, que associa sua imagem de especialistas no contexto das demandas econômicas, políticas e sociais.

Essa tarefa pode ser bem observada ao longo do processo de discussão das diretrizes curriculares, no qual constatamos a inusitada aliança entre os discursos de docentes de áreas ligadas às profissões regulamentadas, membros de IES públicas e privadas, que estavam alinhados às manifestações de seus conselhos profissionais, uma vez que muitas vezes esses mesmos docentes eram membros dos dois universos.

O caráter inusitado aqui é a revelação de dissonância entre o que chamamos "discurso das IES públicas" - que se apresentava de forma institucional defendendo a autonomia acadêmica frente à ingerência dos conselhos - e discurso dos docentes dessas mesmas IES, que apresentam contradição entre suas "fidelidades".

Da mesma forma que os membros das comissões de especialistas viviam a ambigüidade de pertencerem à academia, e ao mesmo tempo, representarem o MEC diante dessa academia, os docentes dos cursos ligados às profissões regulamentadas encontram-se diante da tensão entre os interesses da academia e os interesses de sua corporação.

E, aqui, a questão curricular tem abrangência que transcende o simples rearranjo institucional de disciplinas e dos modos de oferta dos cursos. Será crucial, na definição dos limites admitidos para a formação dos egressos em determinadas áreas, o controle dos conteúdos, objetivos e duração desses cursos. Inclui-se,

aí a possibilidade de figurar nessas diretrizes curriculares, limites ligados aos padrões de qualidade a serem exigidos para a oferta de tais cursos.

A questão básica presente nessa tensão entre conselhos profissionais e academia é a divisão de tarefas existente e reforçada pela LDB, entre a formação e o registro profissional, cujo monopólio da prática está baseado no sistema de controle da emissão de licenças e de registro profissional pelos conselhos, que possuem a oportunidade de limitar a entrada de novos membros nas ocupações.

Embora, durante as discussões sobre as diretrizes curriculares, vários conselhos profissionais se tenham manifestado junto à SESu/MEC, pode-se destacar a mobilização e a influência de três grandes conselhos profissionais ligados a áreas consideradas estratégicas, por sua visibilidade social e pelas repercussões na mídia a respeito das mudanças propostas: a engenharia, o direito e a medicina.¹

Exatamente nas áreas acima citadas, de engenharia, medicina (e demais áreas da saúde) e direito é que se identificam mais claramente, as vinculações entre objetivos particulares e interesses gerais da sociedade.²

Uma vez que o padrão de credenciamento das profissões no Brasil é regulamentado por lei que cria os conselhos e lhes define as atribuições para o registro e a fiscalização do exercício profissional de seus membros, naquelas atividades previstas como sendo de responsabilidade de determinada profissão³, a questão das diretrizes curriculares, com a introdução da definição do perfil dos egressos e de uma listagem de habilidades e competências dele esperadas, criou ambiente de polêmica para a intervenção dos conselhos, pois interpretaram tais definições como colocando em risco as tradicionais atividades que caracterizavam as fronteiras de suas áreas de atuação.

A possibilidade sinalizada pelo MEC para a diversidade de currículos e de cursos teve impacto também para aprofundar os debates sobre a fragilidade presente no sistema de credenciamento pelos conselhos profissionais. Eles teriam o poder de restringir a quantidade de profissionais, mas não poderiam controlar a demanda social por novas formas de inserção que determinam a busca de serviços semelhantes, oferecidos por egressos de cursos que não possuiriam as credenciais tradicionalmente concedidas pelos conselhos.

Dessa forma, se constata como o fundamento do "credencialismo" profissional está imbricado com as instituições de educação superior, e como a tendência de formalização da educação profissional vai além da simples busca do aumento de seu prestígio e da restrição da oferta de profissionais. Está ligada à necessidade de criar estrutura mais confiável e identificável ao mercado de trabalho para a previsibilidade e uniformidade dos egressos daquelas IES e cursos.

Os conselhos profissionais desenvolvem mecanismos de "acreditação" para os conhecimentos formalmente desenvolvidos nas IES, de acordo com padrões estabelecidos para o exercício de suas profissões, que embora sejam status autorizativo individual, recentemente têm se caracterizado como procedimento que inclui a divulgação de listas oficiais de IES "aprovadas" ou reconhecidas como "de qualidade" por tais conselhos e associações.

Esse "*status autorizativo*" sinaliza para o mercado de trabalho e para a "sociedade" quais os requisitos profissionais que considera preenchidos e também procura reorientar a oferta dos cursos de graduação, a partir desse poder de "repressão" de seus egressos; atua como *gatekeepers* (Friedson, 1986) dentro do sistema. Dessa forma, o sistema de "acreditação" também produz um quadro de referência para as profissões que considera legítimas e para as formações a elas associadas, podendo esboçar resistências às tentativas de mudanças ou de inovações em cursos e habilitações.

O quadro de referência repercute dentro das IES e de seus cursos, exatamente a partir das atuações daqueles membros que desempenham o papel de docentes e que vão definir sua legitimidade, sob o fundamento da excelência acadêmica e sob o fundamento da experiência profissional. Dessa forma se revela o poder de influência dos conselhos e associações profissionais, que acabam por definir a defesa de um currículo conectado aos requisitos de credenciamento que engloba as IES e seus professores, também eles credenciados como profissionais.⁴

Uma vez que as manifestações dos conselhos profissionais não gozavam do mesmo status acadêmico das IES públicas e particulares, reconhecidas como legitimamente envolvidas no processo das diretrizes curriculares, era preciso que o discurso de oposição à expansão dos cursos fosse identificado às demandas gerais da sociedade. Assim, uma das estratégias comuns daquelas entidades consistia na explicitação de sua força, em termos quantitativos dos associados que representavam, justificando a pertinência dos atores em posição de influenciar as políticas de que dependem as profissões ligadas aos conselhos profissionais.⁵

As áreas com vínculo estreito entre profissão e formação acadêmica

Mais uma vez, a partir da análise das áreas de engenharia, medicina e direito, em que a formação acadêmica e a regulamentação profissional aproximam-se, de forma *sui generis*, pode-se compreender a dinâmica resultante da discussão das diretrizes curriculares e de apresentação das divergências com as propostas elaboradas pelas comissões de especialistas da SESu/MEC; em especial, naquilo que

revelam sobre a hierarquização do tratamento conferido pelo MEC aos seus conselhos profissionais.

Em relação às diretrizes das engenharias, enquanto as demandas de outras áreas também ligadas ao sistema CONFEA-CREA, como a geografia, têm sua importância subestimada, constata-se, no final de 1999, o compromisso público do ex-ministro da educação em garantir a presença de dois representantes daquele conselho profissional, na comissão de sistematização da SESu, que elaboraria a proposta final dos currículos de engenharia.

Se o processo de definição dos novos currículos da engenharia demonstra a segurança resultante de uma posição "confortável", no campo reconhecido como legítimo dos cursos superiores, academicamente e do ponto de vista da importância social, nas áreas de medicina e de direito se definem choques mais ampliados sobre o tema das diretrizes curriculares e sua integração com as questões da expansão dos cursos e da regulamentação profissional.

Nas duas áreas, ao lado das atuações coordenadas entre conselhos profissionais, IES e comissões de especialistas, o debate também está presente nos editoriais e reportagens dos jornais, que de forma recorrente associam a suposta baixa qualidade dos cursos a um "descuido" do MEC nos processos de avaliação. Isso resultaria em prejuízos para a sociedade, uma vez que tais cursos teriam impacto imediato na sociedade. A perspectiva da mídia agrupa-se com a opinião dos conselhos profissionais do direito e da medicina, que criticam sistematicamente a política do MEC, de abertura de novas faculdades sem considerar o critério da "necessidade social" nem os pareceres contrários da OAB e do CNS - Conselho Nacional de Saúde.⁶

Os pressupostos que fundamentam a posição dos representantes das áreas profissionais da medicina admitem que as questões ligadas à formação de recursos humanos, em saúde, devem contar com a participação de profissionais da área e que os processos de abertura de novas faculdades deve ser orientado por critérios técnicos, com poder de decisão centrado no Conselho Nacional de Saúde. No diagnóstico das entidades da área⁷, a elaboração de um parecer meramente "opinativo" pelo CNS teria favorecido a "proliferação indiscriminada de faculdades na área de saúde", com ensino de baixa qualidade.

Já em 1997, antes do início do processo de discussão das diretrizes curriculares, a área de medicina estava mobilizada pelas ações de avaliação de seus cursos, buscando impor um processo mais legítimo de avaliação, opondo-se à implantação do provão pelo MEC⁸. A divulgação do resultado insatisfatório dessa avaliação reaviva o debate sobre a questão da abertura de novos cursos de medicina

autorizados pelo MEC⁸. Desse ponto de vista, pode-se constatar como a inserção da área de medicina no debate sobre as diretrizes curriculares, na SESu, deu-se de forma previamente articulada entre as entidades da área, cujos membros também faziam parte da comissão de especialistas do MEC. Ao contrário das demais áreas da saúde, a medicina ainda contava com a opinião generalizada nos jornais que reagia à política de criação de novos cursos na área.

Em 2001, no momento da definição final das diretrizes curriculares da área de saúde, verifica-se que, embora tenha havido ampla mobilização dessas entidades, na audiência pública do CNE, ainda se registram diversos artigos nos jornais criticando a expansão e a baixa qualidade dos cursos de medicina.

Referidos artigos⁹ destacam as manifestações do presidente da AMB criticando o elevado número de escolas de medicina no país (que seria mais de 100), "o que pode representar um risco, pois o aumento desordenado do número de escolas médicas pode levar à perda de qualidade da formação e à piora das condições de trabalho dos profissionais"¹⁰. A crítica da AMB não se limita à política do MEC, mas à própria legislação que permite aos estados e municípios criarem de forma autônoma novas faculdades de medicina¹¹.

Ao lado das manifestações da AMB, se verifica a presença constante da presidente da ABEM e do CINAEM¹², que também presidia a comissão de especialistas de medicina da SESu; ela retoma a questão da dificuldade de avaliação das escolas criadas por fundações, nos estados e municípios, que não estavam submetidas aos processos de avaliação periódica para assegurar o nível de ensino. Ao mesmo tempo, critica a concentração de profissionais nas regiões sul e sudeste: "...a expansão é orientada mais por interesses comerciais do que pelas necessidades reais de cada região", de acordo com o ponto de vista das demais entidades que defendiam o critério da "demanda social".

Em agosto de 2000, o resultado da avaliação das condições de oferta dos cursos de medicina, feita pela SESu/MEC, revela a reprovação de 25% dos cursos avaliados, o que permitiu o reforço dos argumentos pela restrição à abertura de novos cursos e a necessidade de implementar mudanças curriculares. A pressão exercida pelas entidades da área médica¹³ fez com que o ex-ministro anunciasse a suspensão, por seis meses, de novos vestibulares de medicina em três IES¹⁴, que haviam tido mau desempenho tanto no provão quanto na avaliação das condições de oferta, ao mesmo tempo em que encaminhou o pedido de fechamento desses cursos ao CNE¹⁵.

As tentativas do MEC, em destacar o rigor com que tratava a avaliação dos cursos de medicina incluía a definição de critério mais exigente que o das demais

áreas avaliadas: a renovação para os cursos de medicina considerou apenas os resultados obtidos no provão do ano anterior e da avaliação das condições de oferta; para os demais cursos, o MEC considerava a nota em três edições do provão, dando mais tempo às instituições para melhorarem¹⁶.

Um editorial do "Estado de S. Paulo,"¹⁷ em maio de 2001, volta a referenciar a pesquisa da AMB e do CFM constatando que o número de médicos crescia em proporção duas vezes maior que a população, além da excessiva concentração desses profissionais nos grandes centros. O editorial coloca-se ao lado das diferentes entidades que têm alertado para o "risco da proliferação desordenada de escolas médicas" e apóia a campanha do CREMESP "Novos cursos de medicina fazem mal à saúde".

Finalmente, o jornal denuncia a inexistência de vagas suficientes para as residências médicas, o baixo desempenho dos formandos em medicina no provão (cuja média foi 4,9 em 2000) e a pressão política sobre os conselhos de educação dos estados e municípios¹⁸.

Diante desse quadro, compreende-se a oportunidade criada pelo processo de discussão das diretrizes curriculares, permitindo nesse caso, a proposta de demandas ampliadas pela área de medicina. Valia-se da sua capacidade de projeção na mídia e de sensibilização das opiniões e, para tal fim, apresentava proposta de diretrizes curriculares à SESu e ao CNE que conjugasse as expectativas CINAEM em formar "médico generalista."

A ofensiva do CFM continua ainda em dezembro de 2001, quando volta a criticar a abertura de cursos de medicina; utilizando argumentos baseados nos resultados do provão, revelando que a maioria dos novos médicos apresentava nível insuficiente¹⁹ para exercer a profissão. A análise feita pelo corregedor do Conselho Federal de Medicina associava as preocupações com a má formação e a importância social da profissão médica²⁰, defendendo a criação de exame prévio para o médico entrar no mercado, nos moldes do exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); ao mesmo tempo, defendia o fechamento automático dos cursos que apresentaram sucessivos resultados ruins nas avaliações do MEC.

Ao lado do processo ocorrido no debate das diretrizes curriculares da medicina, uma dinâmica análoga ocorre com referência aos cursos de direito, a partir também da questão das mudanças curriculares, cuja discussão vai coincidir com clímax das pressões contra o MEC e o CNE e a política de expansão de cursos superiores.

Em relação à política de expansão de cursos do MEC, a posição da OAB é frontalmente contrária à abertura de novos cursos de direito, sob o argumento da

baixa qualidade dos cursos existentes e da incapacidade do MEC em garantir a oferta de cursos de melhor qualidade. A argumentação da OAB contra a abertura de novos cursos de direito encontra eco nas atitudes análogas dos conselhos das áreas de saúde; em especial, contra a aprovação de novos cursos de medicina, alegando tanto a baixa qualidade dos cursos quanto o critério da "demanda social" para que fossem criados novos cursos, uma vez que a atual quantidade de profissionais nessas áreas já seria suficiente para as necessidades da sociedade brasileira.²¹

No início do processo de discussão das diretrizes curriculares, em 1998, a Comissão de Ensino Jurídico da OAB se manifesta²² pela manutenção da Portaria 1886/94, que estipulava o currículo mínimo dos cursos de direito, sob a justificativa de que a mesma havia sido discutida e aprovada após "ampla reflexão" que atenderia aos anseios da área. Segundo o texto oficial, "*as desconfianças recíprocas entre acadêmicos e profissionais foram superadas, prevalecendo o entendimento sincero em favor das reformas necessárias.*"²³

O debate sobre as modificações curriculares dos cursos de direito somente seria iniciado de forma efetiva em 2000, devido às pressões da OAB sobre os membros da comissão de especialistas da gestão 1998-2000, revelando o grau de organicidade existente na área. A manifestação explícita para a manutenção das regras já existentes, em relação aos cursos de direito, enfrentou ainda uma decisão extemporânea do CNE, em solicitar ao MEC a simples revogação da Portaria 1886/94, mesmo antes do encerramento dos debates sobre as diretrizes curriculares proposto pelo Edital 4/97.

Desde o início de 1999, a OAB manifestava-se publicamente nos jornais acusando o MEC pela formação inadequada na área de direito, explicitando os impactos dessa baixa qualidade na sociedade: "*O arcabouço legal da Nação fica prejudicado pela falta de profissionais de qualidade técnica mínima.*"²⁴

A OAB, nesse mesmo ano de 1999, apresentou pela primeira vez a proposta de ampliação no tempo de formação dos cursos de direito, com a criação de um "curso superior de formação de operadores em direito", proposto pela seção OAB-SP,²⁵ como resposta ao elevado índice de reprovação nos exames de ordem (mais de 70%, em São Paulo, em 1999).

Assim, o discurso da OAB, de "defesa dos interesses da sociedade", ganhava o *status* de "luta pela qualidade na formação" contra a "mercantilização" do ensino.²⁶

A SESu responde a essas críticas reafirmando o controle do governo sobre os processos de criação de cursos nas universidades, por meio de avaliações

públicas preparadas por especialistas da área, que integravam o exame nacional de cursos (provão), realizado desde 1996, e a avaliação das condições de oferta dos cursos, além do fato de que a OAB teria participação no processo.

Assim, a SESu insistia no discurso que defendia sua política de expansão e seus processos de avaliação. Não cedeu ao conceito da "demanda social" desejada pela OAB, a partir da justificativa de que havia necessidade de expansão do sistema de educação superior no Brasil, para atender à demanda de egressos do ensino médio: *"Se há demanda social e pessoas interessadas em abrir faculdades com padrões mínimos de qualidade, o MEC não vai cercear."* ²⁷

De toda forma, tal postura não resultou na impossibilidade do diálogo nem causou ruptura entre o MEC e a OAB, embora o tom das críticas se elevasse. Um exemplo desse movimento de revisão de posições foi a decisão da OAB, em novembro de 1999, de criar o "Selo OAB Recomenda," ²⁸ que teria o objetivo de sinalizar para a sociedade quais as IES e cursos jurídicos considerados "de qualidade" pela OAB. Tal iniciativa definia uma aproximação com as políticas da SESu/MEC, uma vez que, ao lado dos resultados obtidos pelos alunos no exame da OAB, seriam também considerados os resultados do provão e das inspeções periódicas feitas pela OAB e pelo Ministério da Educação para pontuar as IES.

Segundo o então presidente da Comissão de Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), estaria sendo analisada também a proposta de vinculação do provão à primeira fase do exame de ingresso na OAB: *"O provão é muito semelhante à primeira fase do exame de ordem. O casamento entre os dois daria maior credibilidade ao provão."* ²⁹

Outro exemplo da dinâmica dessas alianças foi o resultado dos trabalhos do grupo ad hoc, em maio de 2000, para elaborar a proposta de diretrizes curriculares em substituição da Portaria 1.886/94, que contava com representantes da OAB, uma vez que apenas reeditou os termos centrais daquela regulamentação ao vocabulário e ao formato das diretrizes curriculares. A preocupação mantida no texto da proposta elaborada dizia respeito à duração dos cursos de Direito³⁰ e a manutenção da monografia, além da definição de conteúdos caracterizadores da área. Dessa forma esperava-se ter um documento representativo do pensamento das IES e da OAB, legitimado pelas discussões ocorridas na área.

Ocorre que a preocupação da OAB com as diretrizes curriculares apenas encobria desejo mais amplo de poder controlar, de fato, os processos de avaliação e de autorização dos cursos de direito. Daí, o interesse em integrar de

forma definitiva e oficial a comissão de especialistas responsável pela definição dos padrões de qualidade desses cursos. Um aspecto a ser destacado na atuação da OAB é a coincidência da agenda de suas ações, em relação à agenda de divulgação dos resultados às políticas de avaliação do MEC. Assim, em outubro de 2000, a OAB retoma seus argumentos contra a abertura de novos cursos de Direito, no momento da publicação dos resultados do provão daquele ano, comparando o baixo desempenho das IES ao fracasso dos formandos no exame de ordem.

Tais resultados negativos permitiram que a OAB divulgasse a proposta de uma "moratória" dos cursos de direito no País, pedindo a suspensão de novas autorizações pelo MEC durante cinco anos. Ao lado dos argumentos do baixo desempenho nas avaliações, a OAB aliava a falta de qualidade dos cursos à inexistência de quantidade de docentes qualificados para atuar nas IES. Segundo o então presidente da OAB, tratava-se de: *"estelionato educacional sob a bênção do Ministério da Educação, que estimula a ampliação do número de faculdades no País sem condições de fiscalizá-las."*³¹

Embora a pressão exercida pelos discursos da OAB sobre as políticas da SESu/MEC não tenha logrado a vitória do critério da "demanda social", determinou mudança no tom do discurso do MEC que, diante dos fracos resultados dos cursos avaliados, passa a reconhecer a necessidade de tornar mais rigorosas as avaliações de reconhecimento e a avaliação dos cursos de direito.

A força e a repercussão dos discursos da OAB podem ser identificadas pela repetição de seus argumentos nas reportagens e editoriais³² publicados entre outubro de 2000 e janeiro de 2001, concordando com a idéia de que a perda da qualidade dos cursos seria devida à "excessiva multiplicação" de vagas. Ao mesmo tempo se enfatizava a responsabilidade do MEC no quadro que se delineava, que seria incapaz de ter instrumentos ágeis para definir o fechamento dos cursos de baixa qualidade.³³

Os argumentos presentes nos textos referidos retomavam também a discussão sobre as características do setor particular do ensino superior, cujos interesses aparecem como privilegiados pelas políticas do MEC, e em oposição ao "desinteresse" da OAB pela qualidade dos egressos exigida pela sociedade. A crítica ao MEC associa o repúdio à política de expansão dos cursos - pelo menos nas áreas de direito e medicina - ao mesmo tempo em que denuncia a ineficácia dos processos de avaliação existentes.

Em janeiro de 2001, a OAB divulga publicamente o "ranking" das IES³⁴ cujos cursos receberam o selo "OAB Recomenda", afirmando que se tratava de

iniciativa para incentivar a melhoria dos cursos de direito no País. Nesse momento, que coincide com o início da discussão das diretrizes curriculares pelo CNE e com a reaproximação da OAB com a SESu/MEC, evidenciada pela presença constante de seus representantes³⁵ em comissões ad hoc do MEC constata-se o tom menos agressivo nos discursos da OAB, para a qual a divulgação do selo "*não significa uma campanha contra a abertura de novas faculdades, pois a luta é contra o mau ensino.*"³⁶

De toda forma, as críticas ao MEC continuam sendo a tônica principal dos discursos da OAB, que aproveita a repercussão da divulgação dos resultados das suas avaliações para acusar o MEC de desrespeitar pareceres da OAB,³⁷ bem como cobrar mais rigor, tanto para autorizar novos cursos como para fechar cursos mal avaliados.

A idéia da suspensão das autorizações de novos cursos de direito é fortalecida pelo pronunciamento, ainda em janeiro de 2001, do presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Paulo Costa Leite, que defende a adoção de uma "quarentena" para reprimir a "abertura desenfreada" de faculdades e a "*indústria de canudos de cursos que não têm qualquer interesse com a qualidade de ensino.*"³⁸

Todos esses discursos reafirmam a identificação entre a defesa da área com a defesa dos interesses gerais da sociedade, em que a OAB apresenta-se como representante e intérprete de suas demandas, contra as tentativas de "políticas eleitoreiras" do governo ou dos "interesses capitalistas" das IES.³⁹

Confirmando a homologia entre as manifestações públicas da OAB e a divulgação dos resultados das avaliações do MEC, somente em novembro de 2001, com os dados do provão desse ano, juntamente com a repetição das altas taxas de reprovação no exame de ordem, encontram-se reportagens e editoriais retomando as críticas à expansão dos cursos de direito. Uma vez que nesse momento o CNE já havia analisado algumas propostas de diretrizes curriculares, propondo alterações nos textos elaborados pelas comissões de especialistas da SESu/MEC, havia o temor de que o mesmo processo ocorresse com a proposta das diretrizes curriculares do direito.

De maneira análoga ao ocorrido em novembro de 2000, encontramos um editorial de O Estado de S.Paulo⁴⁰ criticando novamente as conseqüências da "proliferação" dos cursos de direito de baixa qualidade e a expansão do ensino superior particular. O discurso busca ser enunciado, a partir dos interesses dos alunos, que teriam o direito de ser informados sobre a real situação das IES em que estudam, cuja responsabilidade de supervisão cabe ao MEC.

Porém, ao mesmo tempo em que acusam a política de expansão de cursos e o suposto "descontrole" do MEC, acena-se com um elogio aos processos de avaliação existentes, em especial ao provão, sinalizando que a questão não estaria na supressão das ações empreendidas pelo MEC até o momento, mas na consideração dos "aperfeiçoamentos" que a OAB teria como contribuição para elas.⁴¹

A partir do reforço dos argumentos contra os baixos resultados dos cursos de direito no provão,⁴² a OAB volta a pedir ao MEC, em dezembro de 2001, a suspensão das autorizações para novos cursos de direito pelo período mínimo de um ano, sem se referir, no momento, à "moratória" de cinco anos; insistiu, porém, na necessidade de uma "pausa" para corrigir as falhas identificadas e a suposta situação de "descontrole".

Conclusão: as possibilidades de superação das tensões

A análise da atuação dos conselhos profissionais no debate sobre as políticas de educação superior do MEC permite afirmar, por um lado, a legitimidade da atuação de defesa da regulamentação da atuação profissional de seus associados; por outro lado, revela tendência e desejo de influir nos assuntos acadêmicos das IES.

Essa dinâmica permite constatar a existência de um campo de estrutura complexa, envolvendo atores que pareciam estar "ocultos", mas que "emergem" com força, no momento em que vislumbram brechas para fazer predominar suas posições.

No atual processo de massificação do acesso ao ensino superior e de emergência de novos espaços de atuação profissional, considerar o diploma universitário como "passaporte" que garante uma "reserva de mercado", em determinadas áreas, pode significar obstáculo ao desenvolvimento de um País: reforça discursos contrários à expansão da oferta de cursos superiores e cristaliza as formações tradicionais, ao inibir a criação de áreas de formação mais interdisciplinares e inovadoras.

A superação das dificuldades de relacionamento entre estas duas dimensões - acadêmica e profissional - exige atuação mais integrada de órgãos governamentais como o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho, mediando as tensões existentes entre as instituições de ensino superior e os conselhos profissionais; seja pela atualização da regulamentação, seja pela ampliação do debate para além das fronteiras dos interesses paroquiais de cada área específica.

Notas

¹ Consideramos aqui a medicina como caso paradigmático para observar o comportamento dos conselhos das demais áreas de saúde, pois assim como em outros países, a maioria das profissões regulamentadas está conectada de um modo ou de outro à prestação de serviços de saúde.

² Ao apresentar a primeira versão de sua proposta de diretrizes curriculares para os cursos de engenharia, arquitetura e ciências agrárias, o presidente do sistema CONFEA-CREA identifica três preocupações que teriam norteados seus trabalhos: “A primeira, de contribuir para a adequação das diretrizes curriculares à realidade brasileira e aos verdadeiros interesses nacionais. A segunda, de assegurar uma formação profissional técnica e científica que seja referência de qualidade, competitividade e de conseqüente valorização profissional. A terceira, de oportunizar às presentes e futuras gerações os meios necessários para que cada vez mais possam fazer do exercício profissional um instrumento de participação social, em favor da melhoria de vida e do avanço da cidadania na sociedade brasileira.” (CONFEA, 1998).

³ “As profissões precisam exercer certo controle sobre as políticas de emprego das organizações, assegurando que haverá a obrigatoriedade de empregar apenas seus membros em certos cargos particulares. Tal controle é realizado por um sistema de credenciamento institucional, que é muito mais importante que o sistema de licenciamento ocupacional, em seu sentido legal mais estrito”. Freidson, Eliot. *Professional powers*. Chicago, London: University of Chicago, 1986, p. 71.

⁴ “A aprovação de um programa educacional implica não a mera aprovação dos tópicos abordados em um curso de estudo e treinamento – o currículo – mas também a capacidade de instrutores ensinarem aqueles tópicos de maneira competente.” Freidson, Eliot. *Professional powers*. Chicago, London: University of Chicago, 1986, p. 77.

⁵ Conforme os seguintes depoimentos: “Vale lembrar que, no Sistema CONFEA-CREA, que engloba o Conselho Federal e os Conselhos Regionais, têm assento representantes de todas instituições de ensino de engenharia do País, bem como das associações de classe das diferentes modalidades de engenheiros que exercem a profissão. O CONFEA-CREA encaminha a proposta do GT de ensino de engenharia para as diretrizes curriculares, interessado na formulação de proposta de diretrizes que possam ser compatíveis com a legislação que rege o exercício da profissão de engenheiro” (15 de julho de 1998); “O CREA-SP congrega 74 IES e 120 cursos em SP; congrega ainda 250.000 profissionais, e é o maior conselho profissional da América Latina. Em março de 1997, iniciou-se a parceria entre SESu e CREA para discutir as diretrizes curriculares, cuja proposta foi depois legitimada num encontro nacional em Brasília, em março de 1998 (com representantes de 15 estados) e o texto final aprovado em junho de 98.” (Ofício CREA-SP, 17 de julho de 1998); “A FAEAB, que congrega 27 associações estaduais e setenta e oito mil engenheiros agrônomicos, pede mais tempo para as discussões das diretrizes curriculares de Agronomia e defende a participação de seus representantes nas discussões das comissões de especialistas (...) defendendo currículo pleno que leve à formação de um profissional capacitado e responsável!” (FAEAB – ofício 98/99 n. 506/VS de 8 de junho de 1998); “O CONDEEF – Conselho Nacional dos Dirigentes das Escolas de Educação Física – que congrega 150 escolas de graduação em Ed. Física, está preocupado na clara distinção entre o bacharel e o licenciado, a duração mínima de 4 anos e 3.000 horas e deseja participar das discussões junto à comissão de especialistas.” (Ofício de 25 de junho de 1998); “A ABESS, que congrega os 73 cursos de graduação e os 8 de pós-graduação, oferece ajustes à proposta de diretrizes curriculares da COESP, dentro de um consenso incomum nos contatos entre MEC e conselhos. As sugestões foram acatadas e não destoavam dos princípios do Edital 4/97.” (Ofício da ABESS, 1998).

⁶ Segundo a legislação vigente, exige-se que sejam ouvidos a OAB e o CNS no caso de abertura de novos cursos nas áreas de direito, medicina, odontologia e psicologia, embora sejam pareceres apenas consultivos. No caso do CNS, é a Comissão Técnica de Atuação Profissional na Área da Saúde (CT-APAS), criada pela Portaria número 1.181 de 22 de julho de 1991, e constituída por 11 membros representantes de todas as profissões da área da saúde, que era responsável por elaborar o parecer sobre a conveniência de abertura de novos cursos.

⁷ Em 1990, foi criada a Comissão Interinstitucional Nacional de Avaliação do Ensino Médico-CINAEM - a partir das seguintes entidades: Academia Nacional de Medicina (ANM), Associação Brasileira de Educação Médica (ABEM), Associação Médica Brasileira (AMB), Associação Nacional dos Médicos Residentes (ANMR), Conselho Federal de Medicina (CFM), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Direção Executiva Nacional dos Estudantes de Medicina (DENEM), Federação Nacional dos Médicos (FENAM), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro (CREMERJ) e o Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CREMESP). Seus princípios são a qualidade do ensino médico e o aperfeiçoamento do sistema de saúde para a melhoria da formação profissional.

⁸ “Se havia alguma dúvida quanto à importância e oportunidade de uma rigorosa avaliação do nível de qualidade do ensino ministrado em nossas universidades públicas e privadas, este impressionante documento vem corroborá-la com uma nota alarmante. Os testes de avaliação ministrados mostram que a maioria dos profissionais que terão em suas mãos as vidas dos brasileiros simplesmente não estão habilitados para exercer sua profissão no momento em que são diplomados. Além de obterem “especializações” em prazos curtos demais, não se atualizam depois que deixam as escolas, não acompanham a evolução da medicina, e nem sequer a dos próprios remédios e da tecnologia hospitalar. Sua formação ética e humanística também é deficiente e a pesquisa mostra que não estão preparados sequer para compreender as possíveis causas sociais, psicológicas e até mesmo trabalhistas das doenças de seus pacientes.” *Jornal da Tarde*, 15/7/97.

⁹ Escolas e mais escolas de medicina. *O Estado de S. Paulo*, 15/4/2001. O país das escolas médicas. Antonio Celso Nunes Nassif. *Jornal do Brasil*, 30/4/2001. Cursos só recebem ‘atestado’ quando formam primeira turma. *O Estado de S. Paulo*, 15/4/2001; País está virando fábrica de diploma de medicina. *Gazeta do Povo do Paraná*, 20/4/2001.

¹⁰ Escolas e mais escolas de medicina. *O Estado de S. Paulo*, 15/4/2001.

¹¹ Nesta época, o governador do Paraná, Jaime Lerner, acabava de autorizar a criação de um curso de medicina, na Universidade Estadual de Ponta Grossa, que seria a 7ª. escola de medicina naquele Estado.

¹² Profa. Regina Stella, ex-reitora da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP.

¹³ A abertura de número excessivo de cursos de medicina, sem a qualidade mínima necessária, pode ser um dos fatores que está levando diversas instituições a viver o risco de fechar suas portas. “O Ministério da Educação está autorizando novos cursos sem infraestrutura para a parte prática, que é muito cara”, diz o secretário do Conselho Federal de Medicina (CFM), Luiz Salvador. “É correto avaliar a qualidade, mas seria necessário mais rigor no momento de autorizar o curso.” (Nove escolas de medicina podem ser fechadas por má qualidade. *O Estado de S. Paulo*, 21/12/2000).

¹⁴ Na medicina, o processo começou pelos 19 cursos que tiraram D ou E no provão. Assim como pediu o fechamento de três faculdades (Universidade do Oeste Paulista, Universidade Católica de

Pelotas-RS e Centro de Ensino Superior de Valença -RJ), o MEC propôs ao CNE que renovasse o reconhecimento de cinco cursos pelo período de apenas um ano - os prazos normalmente variam de três a cinco. Essas faculdades tiraram D ou E no provão e tiveram conceito insuficiente na avaliação das condições de oferta.

¹⁵ O CNE tinha a atribuição de avaliar o pedido de fechamento encaminhado pelo MEC, e poderia conferir prazo para que as IES corrigissem as falhas. Havia muita expectativa sobre o MEC e o CNE para que os resultados das avaliações tivessem caráter “exemplar” junto às IES, uma vez que até então nenhum curso havia sido realmente fechado pelo MEC. Havia ainda, nesse momento, um conjunto de 14 cursos de administração e direito sob risco de fechamento, em análise no CNE.

¹⁶ A crítica ao que se considerava como incapacidade do MEC, em relação à garantia da qualidade dos cursos de medicina “está expressa na seguinte opinião publicada pela Folha de S.Paulo, comparando a situação dos cursos de direito e de medicina”: O caso do direito nem chega a ser o mais grave. A própria existência do exame de ordem funciona como uma barreira, impedindo que parte das pessoas sem preparo exerça a profissão. A questão fica mais séria na medicina, em que a simples conclusão do curso já habilita a sair prescrevendo drogas e cortando pessoas. Mais do que garantir os direitos do aluno que ingressa num curso autorizado pelo Ministério da Educação, trata-se aqui de zelar para que o brasileiro que procure advogado ou médico encontre um advogado ou um médico, e não um charlatão”. (Tráfico de diplomas. *Folha de S. Paulo*, Editorial, 01/11/2000).

¹⁷ Médicos demais. Editorial. *O Estado de S. Paulo*, 1/5/2001.

¹⁸ “O espírito corporativo dos médicos e uma disputa de poder com o MEC e o CNE não só tem impedido o fechamento das más escolas de Medicina como tem permitido a expansão desordenada das escolas médicas.” (Médicos demais. Editorial. *O Estado de S. Paulo*, 1/5/2001).

¹⁹ Pelo resultado do exame de 2000, 66,5% dos 83 cursos de medicina avaliados tiveram conceitos C, D e E. Apenas 13,3% obtiveram nota máxima e 20,5%, nota B. A média das notas dos formandos ficou abaixo de 5, numa escala de 0 a 10.

²⁰ “A nota C é muito preocupante, pois os médicos lidam com a vida humana” (Conselho pode criar exame prévio para médicos. *O Estado de S. Paulo*, 15/12/2001).

²¹ Em 1997, segundo a Secretaria de Educação Superior do MEC, funcionavam no País 298 cursos de direito. Nesse mesmo ano, foram submetidos à OAB 538 pedidos de criação de cursos, dos quais a entidade aprovou apenas 8. Em 1998, das mais de 100 solicitações, só 13 foram aprovadas pela entidade. Segundo a OAB, entre 1995 e 1999, a entidade teria avalizado a abertura de apenas 43 cursos de direito, enquanto o MEC permitiu a criação de 133 novas faculdades.

²² Ofício 070/98 – CEJ, de 12 de maio de 1998.

²³ Ofício OAB n. 070/98 – CEJ, de 12 de maio de 1998.

²⁴ OAB quer maior rigor em cursos de direito. *O Estado de S. Paulo*, 2/2/1999.

²⁵ Neste ano, o presidente da seção paulista da OAB era Rubens Approbato Machado, que se tornaria o presidente da OAB federal, em 2001.

²⁶ “Os cursos jurídicos estão defasados e os juristas mais conceituados, apresentados como professores-titulares, são, na prática, substituídos por auxiliares despreparados (...) A multiplicação de cursos de direito mais parece um processo de *franchising*.” (OAB quer ampliar formação em direito. *O Estado de S. Paulo*, 29/9/1999).

²⁷ OAB quer moratória para cursos de Direito. *O Estado de S. Paulo*, 27/10/2000.

²⁸ Esta iniciativa, que tinha também o objetivo de publicar de *ranking* das IES de melhor qualidade na área de direito, foi decidida no mesmo momento em que o MEC divulga os resultados de suas avaliações, em que foram identificadas 101 IES com cursos de baixa qualidade, entre os quais 53 da área de direito.

²⁹ Depoimento de Adilson Gurgel de Castro, reunião ABMES, set/2000.

³⁰ Em fevereiro de 2001, a OAB propõe aumento de 2 anos na duração dos cursos de graduação em direito para melhorar sua qualidade.

³¹ OAB quer moratória para cursos de direito. *O Estado de S. Paulo*, 27/10/2000.

³² OAB quer moratória para cursos de direito. *O Estado de São Paulo*, 27-10-00; Diplomas Vazios. Editorial. *O Estado de São Paulo*, 28-10-00; OAB divulga ranking das faculdades paulistas. *O Estado de São Paulo*, 28-10-00; Tráfico de diplomas. Editorial. *Folha de São Paulo*, 01-11-00; Advogados sem qualidade. Editorial. *O Estado de São Paulo*, 22-11-00; OAB divulga hoje a lista das 52 melhores. *O Estado de São Paulo*, 29-01-01; Apenas 52 faculdades de direito terão selo da OAB. *Jornal do Commercio*, 20-01-01; Presidente da OAB está decepcionado com cursos de direito. Portal Terra.com, 30-01-01; STJ defende quarentena para melhorar cursos de direito. Portal Terra.com, 30-01-01; Novos cursos de direito e a OAB. *Revista da OAB*. Goiás, ano XV, nº 45, Jan/mar 2001. Editorial; OAB aprova 52 faculdades, a maioria pública. *O Estado de São Paulo*, 30-01-01; Direito de proliferar. *Folha de São Paulo*, 31-01-01. Editorial (este editorial utiliza os mesmos termos do Editorial Tráfico de Diplomas”, de 01-11-00).

³³ “A má qualidade do ensino superior não é ‘privilegio’ dos cursos de direito. Mais da metade dos jovens médicos recém-formados também tiraram menos de 5,0 no último provão. A situação é ainda pior nos demais cursos avaliados pelo provão. Invariavelmente, as melhores avaliações coletivas desses exames ocorrem em universidades públicas. A expansão meramente quantitativa do sistema de ensino brasileiro gerou um impasse: a escola - produto dessa expansão - diploma, mas não educa. Tanto no ensino básico, como na faculdade.” Diplomas vazios. *O Estado de S. Paulo*, Editorial, 28/10/2000.

Sintoma da ‘revolução’ ultraliberal na educação superior, vai aumentando o número de diplomados semi-analfabetos. O grau de deterioração pode ser percebido nos resultados do exame da Ordem dos Advogados do Brasil em São Paulo (...) Proliferam cursos de direito que, obedecendo aos ditames de um mercado selvagem e mal regulamentado, são eficientes para cobrar as mensalidades, mas poupam tostões quando se trata de ministrar um bom ensino. Se os alunos recebessem mínima instrução jurídica, perceberiam que estão sendo lesados em seus direitos de consumidores. É assustadora a renitente passividade do Ministério da Educação na hora de disciplinar essas arapucas de 3º grau. Tráfico de diplomas. *Folha de S. Paulo*, Editorial, 01/11/2000.

³⁴ A OAB analisou 243 cursos, dos quais foram selecionados 52, considerando ainda o desempenho das 176 faculdades avaliadas no Exame Nacional de Cursos, o provão e os critérios referentes à qualidade das bibliotecas das faculdades, à existência de centros de pesquisa e de

núcleos de práticas forenses, aos laboratórios de informática jurídica e às instalações físicas das IES.

³⁵ O caso mais relevante da participação da OAB em uma comissão do MEC foi o da avaliação do curso de direito da Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro, quando o Ministro Paulo Renato inicia um embate com o CNE pelo fechamento desse curso, em fevereiro de 2001.

³⁶ OAB divulga hoje a lista das 52 melhores. *O Estado de S. Paulo*, 29/01/2001.

³⁷ Entre 1998 e 2000, o MEC aceitou 48 dos 267 pedidos de criação de cursos, dos quais 16 com parecer contrário da OAB.

³⁸ STJ defende quarentena para melhorar cursos de direito. Portal Terra.com, 30/01/2001.

³⁹ Os “empresários da educação” criticam a ordem porque esta buscaria reserva de mercado de trabalho. O Governo desatende os pareceres porque os financiamentos eleitorais motivam os políticos a essa omissão analítica. Os futuros acadêmicos compram a ilusão e pagam a conta. As famílias passam a conviver com um sonho nem sempre realizado. É preciso levar em conta a estratégia nacional de desenvolvimento. Nossa responsabilidade para com o amanhã não pode ser esquecida, pois a banalização do curso de direito pode ter influência desastrosa nessa ciência que administra a arte da convivência: o seu descrédito. E um mundo sem o direito beira à canibalização (sic). Presidente da OAB Goiás, Novos cursos de direito e a OAB. *Revista da OAB*. Goiás. Editorial. Ano XV - N° 45, Jan/mar 2001.

⁴⁰ A reprovação de bacharéis. *O Estado de S. Paulo*, Editorial, 14/11/2001.

⁴¹ Bom seria se, dentro da idéia do “provão”, em boa hora instituído pelo Ministério da Educação, tivessem eles a oportunidade de ser alertados das deficiências das instituições de ensino que freqüentam e nas quais depositam todo o seu futuro profissional. Pois, certamente, é doloroso o jovem descobrir que boa parte de seu esforço, quando não sacrifício, foi desperdiçada, graças a inescrupulosos empresários de ensino que não se preocuparam em prestar um bom serviço pelo pagamento recebido - com certeza não pequeno. É preciso, então, além da seleção rigorosa dos que podem - e dos que não podem - exercer a advocacia, tentar melhorar, substancialmente, o nível de qualidade de todos os cursos de direito em funcionamento no País. Talvez com exames periódicos, do tipo “provão” em que a entidade de classe pudesse fornecer uma espécie de “selo de qualidade” mínima e, no caso dos que não tenham sequer condições de recuperação, a denúncia, encaminhada ao órgão competente do Ministério de Educação, para as devidas sanções - inclusive, se for o caso, fechamento. A reprovação de bacharéis. *O Estado de S. Paulo*, Editorial, 14/11/2001.

⁴² “Com o vexame de boa parte dos cursos de direito no Exame Nacional de Cursos (provão), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) pediu ao Ministério da Educação (MEC) que suspenda a concessão de autorização para novas faculdades na área durante, pelo menos, um ano. De 183 cursos avaliados, 33,5% receberam notas D ou E, os piores conceitos. Menos de 28% tiveram notas acima do nível médio. O resultado do provão, segundo a OAB, só confirma o índice de reprovação no exame de permissão para o exercício da profissão. No último exame, a OAB reprovou 55,9% dos candidatos; o índice chegou a 71,8% em São Paulo. “É preciso uma reavaliação do quadro atual, que enseje a adoção de critérios mais rigorosos para a criação de novas faculdades”, disse o presidente da OAB, Rubens Appabato”. OAB pede ao MEC que suspenda novos cursos de direito no País. *O Estado de S. Paulo*, 14/12/2001.

Referências

- FREIDSON, Eliot. *Professional powers*. Chicago, London: University of Chicago, 1986.
- HUGHES, Everett Cherrigton. *The sociological eye – selected papers on work, self and study of society*. Chicago – New York: Aldine-Atherton, 1971.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Parecer CNE/CES 1.133/2001 – homologado por despacho do Ministro em 1/10/2001, publicado no Diário Oficial da União de 3/10/2001, Seção 1, p. 131.
- YOUNG, Michael. “An approach to the study of curricula as socially organized knowledge” In: YOUNG, Michael F.D. *Knowledge and control – new directions for the sociology of education*. London: Collier – Macmillan Publishers, 1971.

Resumo

Este artigo analisa os pontos de vista dos conselhos profissionais, acerca da política de expansão de cursos superiores no Brasil, identificando os argumentos de crítica às políticas oficiais do Ministério da Educação. A partir de manifestações oficiais públicas e de artigos em jornais, revelam-se estratégias de manutenção de posições, de *status* e de legitimidades no campo da regulamentação profissional, e o desejo de controlar a oferta de vagas em determinados cursos, justificando tal controle com base na defesa da qualidade da educação.

Palavras chave: Expansão da educação superior; Profissões; Corporativismo.

Abstract

This article analyzes the points of view of the professional advice concerning the politics of expansion of high education in Brazil, identifying the arguments of critical to the official politics of the Ministry of the Education. Analysing official documents and of articles in periodicals it is possible to reveal strategies of maintenance of position, status and legitimacies in the field of the professional regulation, and the desire to control the courses, justifying such control as the defense of the quality of the education.

Key words : High education expansion; Professions; Corporativism.

Resumen

Este artículo analiza los puntos de vista de los consejos profesionales acerca de la política de expansión de cursos superiores en Brasil, identificando los argumentos de crítica a las políticas oficiales del Ministerio de la Educación. A partir de manifestaciones oficiales públicas y de artículos en periódicos se revelan estrategias de mantenimiento de posiciones, de status y de legitimidades en el campo de la reglamentación profesional, y el antojo de controlar la oferta de plazas en determinados cursos, justificando tal control con base en la defensa de la calidad de la educación.

Palabras clave: Expansión de la educación superior; Profesiones, Corporativismo.

João Mendes Rocha Neto

Professor da UPIS.

Francinalva G. da S. Menon

Maria das Dores S. Nóbrega

Saimon Freitas Cajado de Lima

Alunos do curso de especialização em gestão do território e planejamento regional da UPIS.

BRASÍLIA e seu entorno: considerações sobre os desafios de metrópole emergente

Introdução

Este trabalho pretende trazer ao debate algumas peculiaridades sobre o processo de metropolização de Brasília, mostrando sua gênese e sua evolução e compará-la, de forma breve, com as tendências espaciais encontradas nas outras grandes aglomerações metropolitanas do País, evidenciando um processo desafiador e mostrando que, em Brasília existe "metropolização superada".

Para alcançar nosso propósito, revisitamos, de forma sucinta, teóricos que tratam da temática; buscamos fontes documentais, em órgãos oficiais, sobre a institucionalidade da aglomeração metropolitana de Brasília e analisamos dados que revelam essa "metropolização superada". Na fase de campo tivemos a colaboração dos alunos do Curso de Gestão do Território e Planejamento Regional, que se encontra sob nossa coordenação; a eles atribuo a co-autoria deste texto.

Não é possível dar continuidade ao trabalho sem que busquemos responder algumas perguntas: Se Brasília, surge sob a égide de forte planejamento urbano, por que não foi capaz de superar problemas tradicionais que as metrópoles brasileiras apresentam? Que produtores do espaço urbano têm colaborado para o acelerado processo de metropolização em Brasília? O que distingue Brasília das demais grandes cidades do País, levando a essa constatação que seu modelo de metropolização está superado?

E, para responder a tais questões, necessário se faz uma digressão, ainda que breve, sobre o conceito de metropolização e suas nuances.

Breve discussão do conceito de metropolização

Discutir epistemologicamente o conceito de metropolização, levaria a intensos debates e demandaria espaço maior para análise. Assim, trazemos algumas contribuições teóricas que contribuirão para entender o objeto de pesquisa, qual seja: o processo de metropolização ultrapassado, observando o caso do aglomerado de Brasília.

De forma preliminar, devemos partir do entendimento sobre o processo de urbanização, o qual segundo Castells (2000), teria dois sentidos: 1) concentração espacial da população, dentro de limites de dimensão e densidade; 2) difusão de um sistema de valores, atitudes comportamentos denominado "cultura urbana" (p. 39).

Verifica-se, então, uma composição espacial e cultural, mediada pela economia, a qual se concretiza no que Castells, define como urbano:

...uma forma espacial de ocupação do espaço por uma população, a saber o aglomerado resultante de uma forte concentração e de uma densidade relativamente alta, tendo como correlato previsível uma diferenciação funcional e social maior...(2000, p. 40)

Salientamos os aspectos anteriores pois é inegável o papel desempenhado pelas cidades no funcionamento da economia capitalista, como produto e (re)produtoras do sistema. Sua capacidade de protagonizar as atividades produtivas, do momento histórico, lhes permite essa centralidade.

Tal ponto de vista se complementa nas palavras de Ascher, ao dizer que: *"...a metropolização aparece como uma etapa ou uma fase num processo de urbanização supra-histórico...a metropolização constitui um quadro no qual jogam duravelmente as forças econômicas, sociais, políticas e culturais"* (1995, p. 17). E quando não acompanham os reclames da produção, essas porções do território podem ser descartadas ou refuncionalizadas.

Da mesma forma, contribui para a ampliação desse complexo conceito, Carlos ao dizer que:

O termo metropolização desvela o processo de constituição da metrópole, hoje, um processo que contempla a extensão da constituição da sociedade urbana traduzida enquanto prática sócio-espacial. Nesta dimensão a reprodução ganha um sentido prático - revela-se no plano do vivido e do lugar, ao mesmo tempo em que o modo ocorre a articulação entre os plano do mundial e do local, pela mediação da metrópole. Esse conjunto de transformações revela as mudanças do processo de reprodução social em sua totalidade (2001, p.11).

É certo dizer que a categoria "metropolização" é ampla e incorpora grande complexidade. No entanto, a hegemonia metropolitana, no processo de reprodução

do capital ampliado e nas suas mais diversas formas, é incontestável. Esse poder concentrado nas grandes cidades passa pelo mecanismo de seletividade espacial pelo capital, levando a crescente incorporação de novas atividades, originando espacialidade muito complexa. Esse entendimento é corroborado por Castells (2000), ao dizer que a metropolização é mais ampla que o simples aumento espacial e da densidade populacional; trata-se em verdade da: "...difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos e sua interdependência, segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica..." (p. 53). Esse autor complementa, ao dizer que existe uma organização interna metropolitana, implicando interdependência hierarquizada das diferentes atividades.

Assim, compreende-se que o organismo metropolitano alimenta e se articula ao conjunto de mecanismos que viabilizam o capital (não somente urbano), e evidencia um modelo contraditório, incorporando atores econômicos e sociais, numa arena de embates, na maior parte das vezes; velados em outras, manifestados sob formas diversas, em momentos de tensionamento. Dessa forma, é possível compreender a metropolização como processo de expansão intensiva (de concentração de renda e riqueza) e extensiva (de concentração de pobreza manifestada espacialmente).

No entanto, não podemos entender o processo de metropolização e formação metropolitana nos diversos países como um "pastiche". Existem peculiaridades que conferem diferenciais. Sobre tal aspecto, Castells (2000), em sua obra *A questão urbana*, analisa detalhadamente formas distintas do fenômeno metropolitano no mundo. Mostra que a evolução das cidades e sua conseqüente metropolização, no Brasil, se manifesta diferentemente, não somente no País, em relação aos outros, mas entre as metrópoles brasileiras.

Metropolização no Brasil

Aqui não nos propomos fazer uma cronologia sobre a metropolização brasileira. A proposta é discutir que aspectos mais relevantes podem ser extraídos do processo e contribuir para o entendimento do nosso objeto de pesquisa.

No entanto, é necessário demarcar os anos 1930, como importantes na expansão e no crescimento industrial do País e, as décadas subseqüentes, com a implantação de infra-estrutura que lançou as bases do processo de urbanização no Brasil.

No Brasil, a urbanização e a metropolização desenvolveram-se paralelamente. Em 1950, segundo dados censitários, o País contava apenas com dois centros urbanos com mais de 1 milhão de habitantes. Os Censos do IBGE apontam que, em 1950, cerca de 64% da população ainda vivia no campo; passados vinte anos, o

Censo de 1970 apontava 56% da população como urbana e as cidades com mais de 1 milhão já eram em número de 4. Ressalte-se: o que deu tom e gravidade ao processo não foi o número de cidades que atingiram a cifra, mas a intensidade com que elas cresceram e ultrapassaram a marca do milhão de habitantes.

Entre as muitas conseqüências do modelo de urbanização brasileiro, a mais expressiva foi o crescimento explosivo das regiões metropolitanas. Essas cidades, em face de sua importância econômica nacional e regional, passam a concentrar a geração de postos de trabalho e, conseqüentemente, despontam como "eldorados", constituindo-se em áreas receptoras de intensos movimentos migratórios. Esse crescimento populacional demandava espaços para reprodução, sobretudo para a moradia desses contingentes. Assim, as metrópoles acabaram, pelo processo de conurbação, incorporando suas áreas rurais, expandindo suas manchas urbanas em direção aos municípios limítrofes; estava colocado de pé o espaço periférico metropolitano.

Desde a década de 1970, esse intenso crescimento das regiões metropolitanas, modifica-se em face da nova divisão técnica, social e territorial do trabalho no plano mundial, que resulta em refuncionalização das grandes cidades (Carlos, 2001). Os dados censitários das décadas de 80 e 90 (demonstrados na tabela seguinte) comprovam que o processo de metropolização desacelerou-se, em relação aos anos 70.

Tabela 1 - Percentuais de crescimento das principais áreas metropolitanas

Metrópole	Taxa de crescimento - anos 80	Taxa de crescimento - anos 90
São Paulo	1,89	1,45
Rio de Janeiro	1,03	0,77
Belo Horizonte	2,53	2,00
Porto Alegre	2,59	1,43
Recife	1,80	1,10
Salvador	3,09	1,59
Fortaleza	3,51	2,35
Brasília	3,55	3,69
Curitiba	3,04	3,43
Belém	3,04	2,39
Goiânia	3,67	3,30
Manaus	4,58	2,73

Fonte: IPEA, 2001

Observa-se, portanto, que maior parte das regiões metropolitanas brasileiras deixaram de ser pólos de intenso crescimento populacional, sobretudo nas duas últimas décadas. Da média anual de 3,8 %, nos anos 70, o crescimento das regiões metropolitanas baixou para média de 2% na década de 80 e para 1,5% na década de 1990.

O decréscimo do ritmo da tradicional metropolização se deveu a um conjunto de fatores econômicos e jurídico institucionais. No âmbito legal, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25, delegou aos estados a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas. O rebatimento desse instrumento legal no urbano contemporâneo no País, é a existência de 22 regiões metropolitanas oficiais, contra 9 dos anos 80; e 26 aglomerações urbanas não metropolitanas, que antes eram a metade, segundo dados do IPEA (2001).

No aspecto econômico, a globalização econômica se constituiu em motor, uma vez que setores produtivos tradicionalmente instalados nas aglomerações metropolitanas se desconcentram em direção a cidades de porte médio, localizadas nas áreas dinâmicas do País, em movimento que parece desagregar o tecido metropolitano; mas, na realidade, expande as hinterlândias dessas cidades hegemônicas. Sob o comando delas, há uma (re)hierarquização da rede urbana brasileira, com (velha/nova) distribuição de funções. Assim, as metrópoles arrefecem seu crescimento e: "...deixam de ser sistemas autocentrados para se transformar em potentes entrecruzamentos de redes múltiplas..." (Veltz, citado por Mattos, 2004, p. 165).

Como já observado, não somente a metropolização se distingue, mas também sua intensidade. A tabela mostra que, embora a maior parte das regiões metropolitanas brasileiras apresentem quedas nas suas taxas de crescimento, existem exceções como Goiânia, Curitiba e Brasília, verificando-se que entre as macro-regiões brasileiras o conjunto metropolitano que ainda apresenta maiores taxas de crescimento é o do centro-oeste.

É no centro-oeste que a urbanização tem acontecido de maneira mais intensa nas últimas décadas, refletindo-se na metropolização de Goiânia e Brasília e na transformação de outras cidades em capitais regionais, como Cuiabá e Campo Grande, além do surgimento de velhos/"novos" centros que (re)desenham a hierarquia urbana regional e servem de suporte às modernas atividades econômicas (urbanas e rurais).

A urbano-metropolização do centro-oeste

O processo de ocupação da região centro-oeste não é recente; remonta ao período das Entradas e Bandeiras. No entanto, essas expedições não foram capazes de garantir um cenário urbano expressivo para a região. O ciclo da mineração e as atividades que lhe eram complementares, como agricultura de subsistência e

pecuária, levou à fundação de cidades como Cuiabá, Vila Velha e Goiás. Tal fato se confirma nos estudos do IPEA, ao expressar a situação de Goiás (já naquele momento o estado de maior expressão regional):

Na virada do século XIX para o século XX, Goiás apresentava uma configuração espacial bastante fragmentada. O norte do estado era fragilmente articulado à economia do Norte e Nordeste, chegando a se beneficiar dos estímulos provenientes do ciclo da borracha. O sudoeste do estado funcionando como um prolongamento da economia do Triângulo mineiro. O centro-oeste do estado, sede da capital, isolado dos estímulos mercantis, apresentando relações sociais de produção pré-capitalistas... (2001, p. 165)

Constatava-se, então, que o centro-oeste possuía economia frágil, subordinada às demais regiões do País e constituía um tecido urbano esgarçado, pois a tradicional base econômica do Brasil esteve muito concentrada na sua porção litorânea onde, também, se localizava a primazia da rede urbana brasileira, nos períodos colonial, Império e República Velha.

O "olhar" para o interior do País é muito recente e ganha maiores contornos, durante o governo de Juscelino Kubitschek e do seu Plano de Metas, responsável pela incorporação de um novo padrão de acumulação para a região, que pretendia integrá-la ao restante do País, a partir de três eixos: a) investimentos estatais na área de infra-estrutura, no sentido de solucionar os pontos de estrangulamento da economia regional; b) estímulo aos investimentos privados (nacionais e estrangeiros) pela instalação de plantas industriais; e c) interiorização do País, por meio do projeto da construção de Brasília.

A constituição recente da rede urbana da região centro-oeste pode ser observada, na tabela seguinte, observando-se, também sua expressividade no contexto nacional.

Tabela 2 - Cidades com mais de 50 mil habitantes

Região	Censos Populacionais					
	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Norte	2	2	3	7	15	27
Nordeste	10	15	24	37	54	72
Sudeste	16	38	58	105	148	189
Sul	4	10	24	42	59	76
Centro Oeste	-	3	5	10	15	24

Fonte: Censos populacionais, IBGE.

Ao analisarmos os números absolutos, observando somente o último resultado censitário a região centro-oeste continua sendo a de menor expressão. No entanto, quando observada a série histórica, verificam-se motivos para reconhecer esse intenso processo de urbanização da região. Na década de 50, o centro-oeste era a única região do País que não possuía nenhum centro urbano com população superior a 50 mil habitantes. Nas décadas subsequentes, a região verifica acentuada progressão dessas cidades. Se fizéssemos uma suposição, para efeito comparativo, da existência, na região centro-oeste, de 1 (um) centro urbano com mais de 50 mil habitantes, na década de 50, chegaríamos à virada do milênio com número proporcional de cidades 24 vezes maior do que o ponto de partida, contra 14 na região Norte, 7 no Nordeste, 12 no Sudeste e 19 na região Sul.

A rede urbana regional estrutura-se nas últimas décadas, oferecendo suporte às modernas atividades que chegam à região centro-oeste e possibilitando sua conexão ao restante da economia nacional e internacional, pelas médias cidades que surgem e/ou crescem em face desses setores produtivos, conectadas às metrópoles regionais que, por sua vez, se conectam às metrópoles nacionais e globais, em elaborada rede de relações.

Ressalte-se, que o papel desempenhado por Brasília, no contexto metropolitano brasileiro, se distingue de todas as demais, em face de todo o conjunto jurídico/institucional/econômico/político que lhe confere peculiaridades; e, mais, possui reflexos evidentes na sua constituição como região metropolitana e na sua relação com o entorno.

Brasília: a metrópole (in)existente

Embora projetada para se constituir em cidade funcional e humanizada, Brasília adquire o fetiche de ser "monumento", adquirindo contornos de espetáculo da "escola modernista" da arquitetura, um objeto a ser contemplado, negando, muitas vezes, o uso que é natural dos organismos urbanos. Holston (1993), oferece excelente contribuição em sua obra *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*.

Seu projeto, na origem, constituiu marco para o planejamento urbano em escala mundial e, por tal razão, a cidade tem sido objeto de estudos e críticas acadêmicas. Na atualidade, existem duas correntes que tratam do polêmico tombamento da cidade pelo Instituto do Patrimônio Histórico Nacional - IPHAN e o seu reconhecimento pela Organização das Nações Unidas para Cultura e Educação - UNESCO, como Patrimônio da Humanidade: a corrente preservacionista defende a

"pureza", aqui entendida como originalidade do projeto, e os desenvolvimentistas, que encaram o tombamento, como obstáculo ao desenvolvimento econômico da cidade e como (re)produtor de uma espacialidade de violenta segregação e entendem necessária mudança (não radical) nas concepções urbanísticas da cidade.

O certo é que Brasília, ancorada numa economia terciária, cresce em ritmos alarmantes e ruma para a metropolização, a partir da década de 80, conforme mostra a tabela seguinte, complementada pela Tabela 1.

Tabela 3 - Evolução da população de Brasília

	1960	1970	1980	1991	2000
População residente	141.742	546.015	1.177.393	1.637.164	2.743.461

Fonte: Censos Demográficos, IBGE

Para configurar esse espaço metropolitano, atuaram os agentes hegemônicos, capital privado e estado, em "perfeita consonância", uma vez que a maior parte das terras da capital federal foi desapropriada e, sua ocupação se deu (e se dá) por licitações públicas, nas quais, o pesado ordenamento fundiário, determina áreas mínimas para ocupações distintas (comerciais ou residenciais) pressionando, sobremaneira, o preço dos lotes, que atingem valores só acessíveis aos capitalistas que atuam no mercado fundiário da cidade.

Esses processos reforçam antigos (e tradicionais) instrumentos de formação dos espaços metropolitanos. Ou seja, o conjunto de atores hegemônicos, atuou na produção da metrópole com vistas a manter segregação espacial entre si e os menos favorecidos materialmente.

Assim, Brasília, concebida como promessa do "moderno", nega sua gênese todo tempo, misturando-se aos mecanismos arcaicos de formação dos espaços metropolitanos, na medida que não rompe com o modelo periférico a presença de grandes "bolsões de pobreza", que não estão mais presentes somente nas antigas cidades satélites (hoje regiões administrativas), mas transbordam para sua hinterlândia próxima (dos estados de Minas Gerais e Goiás), uma região denominada de "entorno". O professor Aldo Pavianni, em sua obra Brasília: a metrópole em crise, já discutia, com muita propriedade, a existência de três "Brasílias", em alusão a esse processo de violenta periferação.

É esse espaço periférico (no sentido espacial e social) "complementar" a metrópole que pretendemos mostrar, realizando análises que procuram evidenciar esse modelo de "metropolização superada", concentrador de grandes contingen-

tes de pobreza e da ausência de infra-estrutura nas bordas metropolitanas, sem a pretensão de esgotar o debate.

O entorno de Brasília: terra de quem?

Esse crescimento populacional e, conseqüente, metropolização, em direção ao entorno, possui um conjunto de fatores exógenos que o antecedem, destacando-se:

- A forte política do governo que incentivava a imigração de mão-de-obra para a construção de Brasília, como já mencionado;
- Com a consolidação da capital federal, sobretudo nos governos militares, que investiram fortemente em políticas de interiorização, o centro-oeste constituiu-se novo pólo de desenvolvimento, atraindo as populações de regiões que se encontravam estagnadas;
- Com a expansão da fronteira agrícola e o avanço da tecnologia no campo, pequenos e médios produtores se viram obrigados a vender suas terras, face à carência de competitividade com os grandes produtores, e como alternativa se fixaram no Distrito Federal ou no seu entorno, em grande parte, desprovidos de capital econômico, social e cultural.

O conjunto de fatores acima mencionados, aliado aos mecanismos de segregação espacial do centro metropolitano, criou desequilíbrios econômicos e sociais entre o ponto central (Plano Piloto), a área intermediária (regiões administrativas mais próximas do Plano) e a periferia longínqua (regiões administrativas da borda do Distrito Federal e cidades dos estados de Goiás e Minas Gerais, que fazem parte do entorno), em modelo concêntrico.

Essa diferente estrutura metropolitana interestadual, motivou a criação de uma Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno - RIDE¹, identificada, pelas esferas governamentais como instância capaz de promover ações integradas entre a União, o Distrito Federal, e os estados e municípios que compõem a região, com vistas a solucionar problemas existentes². Segundo o Ministério da Integração Nacional, a RIDE - Brasília é composta por 22 municípios e se espalha por 57.169 km², compreendendo o Distrito Federal e os estados de Minas Gerais (com 3 municípios³) e Goiás (com 19 municípios⁴).

Além de formar grande área periférica sob o aspecto espacial, conforme se verifica pela sua área, a RIDE de Brasília se afirma como região de grande (e acelerada) concentração de pobreza e deficiência de infra-estrutura, serviços e baixa dinâmica econômica, conforme se verifica nos indicadores da Política Nacional de

Desenvolvimento Regional - PNDR, disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Integração Nacional: a população da RIDE, cresce em média de 13%, no período de 1991 a 2000 e, na contrapartida, seu PIB, durante o mesmo período, apresenta variações que atingem no máximo 1,3%, desenhando cenário futuro de extrema pobreza.

Se as taxas de crescimento populacional de Brasília continuam acentuadas, o conjunto de fatores já apontados colaboram para que, nessa borda do Distrito Federal, eles se tornem explosivos, aumentando o espaço periférico. Os números mais expressivos estão demonstrados na tabela a seguir:

Tabela 3 - Municípios com maiores índices de crescimento da RIDE - Brasília.

Município	Taxa de crescimento a. a.(%)
Águas Lindas de Goiás	14,42
Cidade Ocidental	5,06
Luziânia	7,18
Novo Gama	5,29
Padre Bernardo	6,23
Planaltina de Goiás	5,85
Valparaíso	5,66

Fonte: Censo demográfico 2000, IBGE.

Com taxas de crescimento dessa ordem e com a pouca eficiência das políticas públicas voltadas para a região, é natural que o conjunto de problemas ali encontrados sejam complexos e de grande magnitude.

A ocupação desordenada do espaço faz surgir de loteamentos irregulares, invasões e favelas. Ressalte-se que tal aspecto não se encontra somente na área do entorno, está presente em Brasília (Plano Piloto), com invasões tradicionais como a da Vila Telebrasil, a Estrutural e Itapoã (ambas transformadas em regiões administrativas), mas também, nos seus muitos condomínios irregulares de classe média, que encontra nessa estratégia de moradia a saída para a ausência de uma política habitacional.

Essa expansão desordenada vem trazendo graves problemas ambientais, sobretudo no que se refere aos aquíferos que abastecem a cidade e seu aglomerado. Estudos da Companhia de Água e Saneamento de Brasília - CAESB, apontam para o esgotamento em curto prazo, deixando a capital federal e seu aglomerado metropolitano sem água para consumo humano. As áreas de preservação da cidade também têm sido objeto de invasão e grilagem por parte de grupos, nem sempre

excluídos, verificando-se que o forte ordenamento urbano nem sempre é possível de ser aplicado quando se trata desses estratos sociais.

A forte pressão sobre os serviços de infra-estrutura e dos equipamentos sociais (água, energia, esgoto sanitário, educação, saúde e transporte), sobretudo pela população que não dispõe de serviços mais sofisticados e migra diariamente para as áreas centrais em busca deles. Aliado aos fluxos pendulares, a falta de um sistema de transporte coletivo eficiente, tem levado ao estrangulamento das vias de acesso ao Plano Piloto, que já sofrem engarrafamentos, a despeito de todas as obras viárias construídas na cidade, nos últimos anos.

A segregação espacial rebate na esfera econômica, social e cultural da população que habita as três áreas que compõem a metrópole. Observa-se que a disposição concêntrica do aglomerado de Brasília possui fortes reflexos, não somente econômicos e sociais, na medida que empurra para as periferias distantes a população de baixo poder aquisitivo e nelas (periferias) concentra espaços com baixa dinâmica econômica. Nota-se, também, a segregação cultural (não somente pela ausência de equipamentos), alimentada pelo discurso burguês que faz questão de "desconhecer" as áreas periféricas, mantendo-as "distantes", em clara "apartação" das três "Brasílias".

A falta de dinamismo econômico desse entorno, gera altas taxas de desemprego e conseqüente concentração de renda nas áreas centrais do organismo metropolitano, alimentando o círculo perverso de (re)produção do capital, que promove diversificação do terciário no centro da metrópole, incentivando os fluxos pendulares, na busca de postos de trabalho e na prestação dos serviços públicos.

Existe, ainda, fraca institucionalidade no tratamento dos problemas metropolitanos de Brasília, uma vez que os investimentos públicos para à área originam-se de diversas fontes (União, estados e municípios) e encontram um conjunto de atores e demandas complexas. Isso dificulta a gestão desse organismo que se constitui na origem de todos os problemas encontrados anteriormente; pois transformar esses espaços periféricos implica em mudar a tendência existente, o que só será possível com uma forte institucionalidade e um planejamento sub-regional para a RIDE.

Esse imbricamento de fatores/resultados, desenha um cenário metropolitano, em que problemas de toda ordem se manifestam e são intensificados, reproduzindo um modelo periférico, presente na formação das metrópoles do País, mas já em processo de mudança.

Brasília na contramão das tendências metropolitanas

A formação das metrópoles brasileiras se dá pela forte concentração de serviços nos seus núcleos centrais. No entanto, o crescimento e a expansão das manchas metropolitanas começa a gerar fatores de (des)economias tratados por Corrêa (1999), o que explica as tendências espaciais dessas grandes cidades.

Aliado a esses fatores que encarecem (em todos os sentidos) a produção nas metrópoles, a economia global, traz consigo um timing curto, para que os lugares respondam de forma eficiente as suas demandas. Assim, as cidades, sobretudo as metrópoles, se vêem obrigadas a dar rápidas respostas às crescentes/diferentes/complexas necessidades do sistema capitalista. Para tanto, o uso do espaço intra-urbano, seguindo, as tendências de reestruturação territorial, impõem à metrópole a sua utilização como centro de serviços, selecionando lugares no seu interior.

Então, é possível observar um espraiamento das manchas metropolitanas brasileiras em direção a espaços periféricos (ou peri-urbanos) nas suas formas espaciais; incorpora porções (áreas, regiões, zonas, bairros) a dinâmica da moderna economia, e reproduz o capital imobiliário, à medida que (re)valoriza espaços, "escolhidos" pelo capital; muitos são os exemplos desse processo.

Vejamos a metrópole paulista, que vai se polinucleando, rumo às áreas metropolitanas próximas (Santos e Campinas), tecendo aglomerado concentrador de modernos serviços e diversificado parque industrial. Reafirma sua posição hegemônica de área "core" da economia nacional. Figurativamente, São Paulo parece um "polvo", pois seus tentáculos tomam diferentes direções, amalgamando um tecido metropolitano em intenso processo de mudança da configuração tradicional centro-periferia.

O Rio de Janeiro, embora ainda concentre grandes bolsões de pobreza nas suas bordas metropolitanas, passa a concentrar uma gama de sofisticados serviços e incorpora modelo que entrecorta, com áreas empobrecidas, o contato do centro com os pontos difusos da metrópole carioca. A situação anima, economicamente, áreas que até então, não desempenhavam papel relevante na vida produtiva da cidade, senão por concentrarem a força de trabalho. Um exemplo dessa forma de espacialização se verifica no vetor expansionista, que tomou rumo ao oeste da capital fluminense, onde serão realizados os Jogos Pan Americanos de 2007.

Metrópoles como Fortaleza, Salvador, Recife e Belém, caracterizadas por uma urbanização antiga e sítios naturais aprazíveis que atuaram como concentradores das elites locais e de atividades econômicas, assistem, nos últimos anos, uma desconcentração de atividades, tomando rumo em direção aos municípios de seu entorno. Estes, se não adquirem autonomia em relação ao centro metropolita-

no, se tornam menos dependentes dos serviços e da infra-estrutura do município-núcleo, além de promover a valorização fundiária de espaços vistos como periféricos; redefinem a dinâmica econômica das metrópoles, promovendo migração intra-urbana das classes média e alta, observada nos condomínios sofisticados e na diversificação dos serviços presentes nessas novas áreas de (re)localização do capital urbano.

Cidades como Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba e Goiânia, caracterizadas pela presença longínqua do litoral, não deixam de possuir sítios naturais aprazíveis (montanhas, matas, lagos, lagoas e rios); também espalham-se, levadas por vetores de crescimento rumo aos municípios metropolitanos, animando as forças capitalistas que atuam para construir (e reproduzir) o espaço urbano-metropolitano.

O que diferencia Brasília das demais cidades é a dinâmica (ou ausência) espacial encontrada no seu tecido metropolitano. Pois, respondendo aos agentes (re)produtores do espaço urbano, as (velhas) metrópoles brasileiras, "encontraram" vetores de expansão (intensiva e extensiva) do capital, rumo a suas tradicionais (antigas) áreas de periferia, ao contrário de Brasília, que tem modelado seu tecido metropolitano concentrando riqueza em um núcleo e gerando pobreza no seu extenso anel metropolitano.

Considerações finais

Observando as tendências espaciais metropolitanas, constata-se que a tradicional configuração centro-periferia, riqueza-pobreza, presença-ausência (de infra-estrutura e serviços), adquire uma nova dinâmica e se configura em tendência a novo ordenamento (não planejado) intencional das metrópoles.

Ao analisar o processo de metropolização de Brasília, nos deparamos com alguns paradoxos; por isso entendemos ser superado (no tempo). O primeiro, de ser um projeto de cidade que propõe o "moderno" sem propor a modernidade, uma vez que sua morfologia urbana não acompanha as tendências espaciais das demais metrópoles brasileiras.

O segundo paradoxo supõe, utopicamente, uma cidade para ser "vívida" por todos os seus habitantes, humanizada, longe dos mecanismos perversos que promoveram a periferização das (antigas) metrópoles do País; no entanto, se verifica que o urbano não pode ser alcançado por todos; a cidade que nasceu para ser "justa" permite e reforça a propriedade privada e a capitalização exacerbada.

E por último, o organismo urbano pensado para negar as formas metropolitanas, em que o pesado arcabouço legal seria instrumento para sua gestão e controle, passa a ser o mecanismo de "inclusão" na periferia, reforçando tendência espacial que já "caducou" nas demais metrópoles; por isso entendemos como superada (não no sentido de vencida, mas de ultrapassada) a metropolização de Brasília.

Notas

¹ De acordo com a Lei Complementar Federal nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.

² Para tanto, foi instituído no âmbito do Governo federal, sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

³ Unai, Cabeceira Grande e Buritis.

⁴ Cidade Ocidental, Novo Gama, Valparaíso, Cristalina, Luziânia, Formosa, Cabeceiras, Planaltina, Vila Boa, Água Fria, Padre Bernardo, Mimoso, Corumbá, Pirenópolis, Cocalzinho, Alexânia, Abadiânia, Santo Antonio do Descoberto e Águas Lindas.

Referências

- ASCHER, F. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Ed. Odile Jacob, 1995 (Capítulo 1, *Metropolisation et métapolis*, p.14-40, traduzido por Olga Firkowski).
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: SPR/Ministério da Integração Nacional, 2003.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Programa especial de desenvolvimento do entorno do Distrito Federal*. Brasília: SCO/Ministério da Integração Nacional/IICA, s/d.
- CARLOS, Ana Fani. *A metrópole polifônica - poliorâmica*. In: *Urbanização e Cidades: perspectivas geográficas*. SPOSITO, Maria Encarnação (org). Presidente Prudente: EDUNESP, 2001.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.
- HOLSTON, James. *A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- IBGE. Censos Demográficos (1950, 1960, 1970, 1991, 2000).
- IPEA. *Caracterização e tendência da rede urbana do Brasil: redes regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste*. Brasília: IPEA/IBGE/UNICAMP/IE/NESUR, 2001.

MATTOS, Carlos. *Redes e cidades*. In: *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.) São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

PAVIANI, Aldo. *Brasília: a metrópole em crise*. Brasília: EdUnB, 1989.

Resumo

O presente artigo pretende trazer a debate a morfologia da "Brasília metropolitana", observando sua dinâmica espacial, que se distingue das demais áreas metropolitanas do País reproduzindo uma espacialidade marcada pela periferização espacial e social já ultrapassada pelas demais grandes cidades brasileiras.

Palavras-chave: MetrÓpole; Brasília; Entorno; Dinâmica urbana.

Abstract

The text examines the morphology of the metropolitan area of Brasilia, taking into account its spatial dynamics which differs from those of other metropolitan areas in the country as it reproduces a spatiality marked by a process of spatial and social growth of the periphery that has already been overcome in other large Brazilian cities.

Key words: Metropolis, Brasília; Periphery; Urban dynamics.

Resumen

El artículo examina la morfología de la area metropolitana de Brasilia considerando su dinámica espacial que difiere de las demás areas metropolitanas del país reproduciendo una espacialidad marcada por la periferización espacial y social ya sobrepasada por las otras grandes ciudades brasileiras.

Palabras clave: MetrÓpole; Brasília; Entorno; Dinámica urbana.

INFORMAÇÃO

Eduardo Figueiredo Neves
*Economista, com especializações em
Finanças Internacionais (IBMEC) e em
Negócios & Finanças Internacionais
(USP/FIPE). Professor da UPIIS.*

O mercado de derivativos de câmbio e sua importância na manutenção da política cambial, no período de 2000/2004

Introdução

Em janeiro de 1999, o Banco Central do Brasil (BACEN) adotou o regime de câmbio flutuante. A despeito desse fato, continuou a intervir no mercado de câmbio; intervenções que, além de usar um dos instrumentos clássicos de intervenção (compra e venda de dólares no mercado à vista de câmbio), fez forte uso dos derivativos de câmbio: compra e venda de títulos públicos indexados ao dólar e operações de swap cambial.

De acordo com Novaes & Oliveira (2004), duas perguntas surgem naturalmente: Será que as intervenções do Banco Central, no período de flutuação, conseguiram alterar a depreciação esperada do câmbio? Como são eficazes os derivativos de câmbio, dado o instrumento clássico de compra e venda de moeda estrangeira, em alterar a desvalorização esperada do câmbio?

Este artigo mostra que a eficácia das interferências do Banco Central do Brasil depende do nível de volatilidade da taxa de câmbio nominal. As intervenções foram ineficazes nos períodos de alta volatilidade: no primeiro semestre de 1999 e no segundo semestre de 2002. Foram eficazes, no entanto, nos períodos de baixa volatilidade do câmbio, independentemente do instrumento utilizado: compra e venda de moeda estrangeira ou de derivativos de câmbio.

Um primeiro passo para analisar a eficácia das intervenções do Banco Central é medir os efeitos dos diferentes instrumentos na dinâmica da taxa de câmbio nominal. Para fazer isso, seguimos a literatura de intervenções do Banco Central, no mercado de câmbio e uma outra vasta literatura sobre a estrutura a termo da taxa de juros. Mais precisamente, escolhemos um processo em tempo contínuo para modelar a dinâmica da taxa de câmbio e modelamos as intervenções do Banco Central por meio de componentes descontínuos (saltos) anexados ao processo original do câmbio. Nessa estratégia, os instrumentos de intervenção são eficazes, caso consigam afetar a esperança condicional do processo da taxa de câmbio

nominal. Tal critério de eficácia é muito difundido na literatura de intervenções do Banco Central, como evidenciaram Sarno & Taylor (2001), Edison (1993) e Domingues & Frankel (1992).

Entretanto, as ingerências do BACEN, no mercado de câmbio, se mostram ineficazes, nos períodos de alta volatilidade da taxa de câmbio nominal: quando da mudança do regime cambial, no primeiro semestre de 1999 e no período pré-eleitoral do segundo semestre de 2002. Nos outros períodos, porém, tanto o instrumento clássico de intervenção (mercado à vista de câmbio) como os derivativos de câmbio se mostraram capazes de alterar a desvalorização esperada do câmbio.

Desses resultados, podemos tirar duas lições principais: como as interferências não conseguem mudar as esperanças condicionais em épocas de crise, o uso de reservas cambiais e o endividamento em moeda externa nessas épocas só fazem sentido se as intervenções tiverem outros objetivos além de evitar a depreciação da taxa de câmbio. Por exemplo, se as intervenções visarem mudanças na volatilidade condicional da taxa de câmbio nominal. De fato, Araújo & Goldfain (2004) mostram que, entre janeiro de 2000 a dezembro de 2003, as intervenções do Banco Central no mercado de câmbio diminuíram a volatilidade da taxa de câmbio.

A segunda lição dos nossos resultados é que a demanda por moeda estrangeira, no Brasil, está intimamente associada à necessidade de hedge cambial, que pode ser coberta não apenas por depósitos no exterior, mas também por títulos públicos domésticos com variação cambial ou por derivativos de câmbio que repliquem os retornos de ativos externos.

1. A gestão do risco cambial

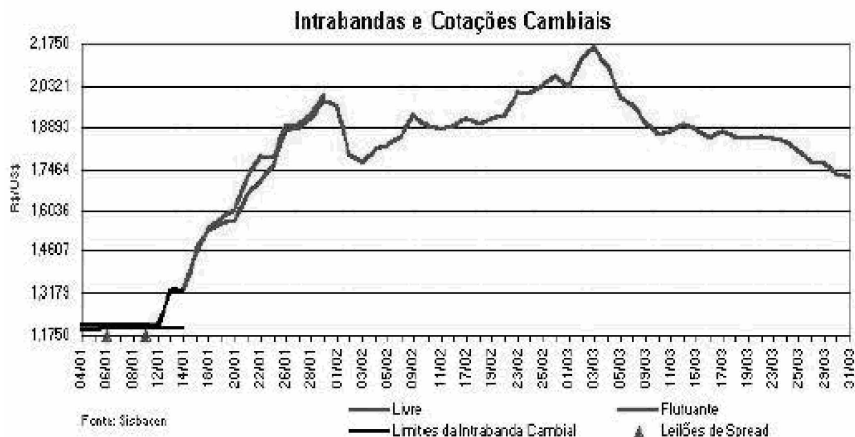
Nesta seção apresentamos uma revisão da literatura sobre a gestão do risco cambial, isto é, serão observados os aspectos conceituais da variação cambial, os títulos cambiais, a operacionalização e o mercado de derivativos que contribuem para a redução do risco cambial.

1.1 Fatores macroeconômicos e risco cambial

Quando a política de bandas de variação para o câmbio comercial de divisas foi alterada pelo governo, para o regime de câmbio livre flutuante, ao menos nos primeiros momentos, ocorreu significativa alta no preço da moeda estrangeira (conforme gráfico abaixo). No gráfico são apresentadas as cotações cambiais no período de 04/01/1999 a 31/03/1999.

Até 14/01/1999, o sistema de câmbio no Brasil era o de bandas cambiais, ou seja, o governo estabelecia um piso e um teto para cotação do dólar e, entre essas cotações, poderia haver oscilação (oscilação intrabandas). A partir de 15/01/1999, a taxa de câmbio passou a ser definida livremente pelo mercado.

Gráfico 1: Intrabandas e cotações cambiais (Fonte: SISBACEN)



- Notas:** 1 - A partir de 15.01, a taxa de câmbio passou a ser definida livremente pelo mercado, podendo o BACEN intervir para conter movimentos desordenados;
 2 - A partir de 01.02, as posições nos mercados livre e flutuante forma unificadas (Resolução nr. 2.588, de 25.01.1999)

Com isso, aumentou-se muito, em moeda nacional, o valor das obrigações pecuniárias decorrentes das contratações que haviam sido feitas com base na variação cambial. No entanto, a mudança foi repentina, no ápice de uma crise - o mercado esperava que a mudança para a flutuação ocorresse gradualmente, quando o valor do dólar já estivesse suficientemente próximo do seu efetivo valor de mercado, e quando a mudança de política, em momento sem crise, não provocasse corridas especulativas, como aconteceu nesse caso.

Conforme Dornbusch (1997), sempre existe a possibilidade desse tipo de mudança de política, uma vez que, em regime econômico globalizado, a tendência natural é a flutuação livre do câmbio.

Segundo Ramos (1997), a política econômica faz com que as empresas redirecionem seus esforços, no sentido de se adaptar e procurar vantagens comparativas às situações novas que se desenvolvem. Quatro enfoques podem ser analisados:

- a) política monetária;
- b) política cambial;
- c) política de rendas;
- d) política tributária ou fiscal.

Tal divisão tem função meramente explicativa, pois na realidade os temas estão intimamente ligados e no seu conjunto perfazem a política econômica adotada pelo governo.

Segundo Fortuna (1999), os objetivos fundamentais das quatro políticas se identificam com o objetivo central do Governo, que constitui na promoção do desenvolvimento econômico: garantia de pleno emprego e sua estabilidade, equilíbrio do volume financeiro das transações econômicas com o exterior, estabilidade de preços e controle da inflação, distribuição da riqueza e das rendas. Cada uma delas possui dinâmica própria no rumo desses objetivos.

Segundo FISCHER (1992):

"A política cambial está, fundamentalmente, baseada na administração da taxa ou taxas de câmbio e no controle das operações cambiais. Indiretamente ligada à política monetária, se destaca desta por atuar mais diretamente sobre todas as variáveis relacionadas às transações econômicas do País com o exterior. Tal fato envolve elementos exógenos de relação com o exterior que, muitas vezes, estão fora dos interesses internos de ação imediata do governo. A política cambial, entretanto, deve ser cuidadosamente administrada no que tange ao seu impacto sobre a política monetária. Um grande desempenho de exportações, por exemplo, apresenta grande impacto monetário, na medida em que o ingresso de divisas significa conversão para reais, o que por sua vez expande a base monetária e tem efeito inflacionário futuro".

De acordo com Ratti (1997), a mesma expansão acontece quando cresce o volume de recursos captados pela emissão de títulos no exterior, seja por meio de bônus ou comercial papers, ou pela entrada de recursos para aplicação em bolsas de valores. No conjunto, representa o volume de fechamento de câmbio referentes às chamadas compras financeiras.

Conforme Shapiro (1994), o aumento na pressão da oferta monetária via câmbio (compras financeiras e exportações) afeta negativamente o controle dos juros, aumentando o custo do governo, que é obrigado a aumentar a dívida pública mobiliária (em títulos) para enxugar a moeda que entra em circulação pela troca de dólares por reais. Esse fato, por sua vez, faz crescer o volume de reservas em dólar no BACEN, cuja remuneração no exterior é menor do que o custo do carregamento interno da correspondente dívida em títulos. A perda quantitativa resultante deve ser constantemente analisada vis-à-vis os ganhos qualitativos e a credibilidade no exterior.

Segundo Gitman (1987), qualquer mecanismo de proteção contra variações cambiais embute metodologia de previsão dos valores futuros das taxas cambiais: é a medida de valor sob risco de qualquer empreendimento financeiro que envolva troca de moedas. A metodologia clássica supõe a eficiência do mercado, uma hipótese bastante forte que tem como axiomas:

- a) Os preços de mercado tais como preços de produtos, taxas de juros, taxas de câmbio à vista e a termo, refletem as estimativas consensuais do mercado para a futura taxa de câmbio à vista;
- b) Os investidores não devem auferir inesperados lucros na especulação de câmbio a termo e futuro, devido à suposição de que a previsão (publicamente disponível) das taxas de câmbio baseadas nos preços de mercado são precisas;
- c) É impossível para qualquer analista possuir mais informações que os demais agentes, adiantando-se as tendências de mercado.

1.2 A teoria da paridade do poder de compra

Segundo Ratti (1997), a "Teoria da paridade do poder de compra" (desenvolvida por Gustav Cassel, em 1919), diz que a taxa de câmbio tende a nivelar os preços das mercadorias nos países cujas moedas se está comparando. Ou seja, a taxa de câmbio que equilibra duas moedas é igual.

Ainda, conforme Ratti (1997), essa teoria vincula o poder de compra entre dois países com suas taxas de câmbio relativas; tem-se como consequência que, prevendo-se adequadamente a tendência inflacionária de cada um dos países, pode-se prever a taxa de câmbio entre as duas moedas.

Efetivamente, em determinado período da história econômica do Brasil, essa teoria justificou-se na prática. Todavia, a partir do momento em que no Brasil a espinha dorsal do fenômeno inflacionário foi quebrada, o modelo da paridade do poder de compra deixou de refletir o comportamento cambial, devido a algumas

hipóteses simplificadoras que embute. Por exemplo, ela supõe uniformidade no custo de produção dos bens em dois países diferentes, o que não pode ser postulado a priori. Entretanto, essa teoria tem utilidade relativa.

1.3 Relação entre as taxas de câmbio pronto e a termo

De acordo com Ratti (1997), quando os agentes do mercado de câmbio esperam que se a taxa cambial futura for superior à sua previsão da taxa à vista para o mesmo horizonte, a moeda estrangeira será vendida no mercado a termo. Essa transação, de caráter sempre especulativo, força a queda da taxa cambial a termo, a qual tende a se igualar ao valor esperado do câmbio pronto, eliminando o potencial especulativo da diferença. O contrário também ocorre! Dessa maneira, o sinal de mercado faz com que os especuladores tendam a agir no sentido de igualar a expectativa do preço futuro ao preço de mercado à vista da moeda. Tal comportamento assegura que a taxa de câmbio a termo é a melhor previsão possível da futura taxa de câmbio à vista.

1.4 Riscos de variação cambial

Determinado agente do mercado firma contratos com cláusulas de correção pela variação cambial porque um contrato, com equivalência cambial, tem custo financeiro significativamente mais baixo, porque seu custo não contempla o custo do hedge cambial, que fica, assim, por conta do operador adquirente. Ou seja, o preço do contrato é menor, mas apenas se o risco correspondente de variação cambial não se concretizar. Existe, aí, custo adicional implícito, que é a consequência financeira anualizada da ocorrência do evento "variação cambial maior que a esperada". O custo adicional pode ser explicitado, quando o contratante busca no mercado mecanismos de proteção, conhecido no mercado financeiro como hedge.

1.5 Riscos de câmbio

Para Godinho (2000), o risco de variação cambial pode ser descrito como a probabilidade de perdas financeiras decorrentes de variações na taxa de câmbio internacional das moedas nacionais. Os riscos de variação cambial podem ser agrupados em três categorias: de translação (de conversão ou contábil), de transação e econômico.

O risco de conversão é o risco que as companhias transnacionais correm ao converter demonstrativos financeiros de moeda para outra, quando os ativos são maiores que as obrigações contábeis, e ocorre desvalorização da moeda estrangeira.

O risco econômico é o risco incorrido na avaliação econômico-financeira de projetos cujos fluxos de caixa são denominados em moeda estrangeira, expondo os critérios de avaliação a variações muitas vezes não mensuráveis.

O risco de transação, por sua vez, consiste na exposição de uma empresa importadora a operações cuja liquidação se dá após variação cambial não mensurada no instante da operação. Nesse trabalho será focado, principalmente, o risco de transação.

1.6 Previsão de taxas de câmbio

O risco de variação cambial não existiria se essas variações pudessem ser previstas com antecedência. De fato, define-se como "risco" a probabilidade associada às diversas combinações de fenômenos aleatórios. Mais especificamente, caracterizam-se como risco os eventos cujos impactos múltiplos financeiros são negativos para o agente que o está analisando. Conforme Godinho (2000):

- a) A hipótese do mercado eficiente sustenta que as taxas de câmbio à vista refletem toda a informação corrente, e que é impossível para qualquer analista de mercado superar o mercado consistentemente.
- b) A eficiência fraca implica que toda a informação contida nos movimentos passados das taxas de câmbio está completamente refletida nas taxas correntes. Portanto, as informações sobre tendências recentes no preço das moedas não seriam úteis para prever os próximos movimentos das taxas cambiais.
- c) A eficiência semi-forte sugere que as taxas de câmbio correntes refletem toda a informação disponível publicamente e, conseqüentemente, tornam essa informação útil para a previsão dos movimentos das taxas cambiais.
- d) A eficiência forte indica que as taxas de câmbio correntes refletem toda a informação pertinente, ou disponível publicamente ou mantida particularmente. Se essa forma fosse conseguida, mesmo os especialistas (insiders) achariam impossível auferir retornos extraordinários nos mercados de câmbio.

1.7 Instrumentos de proteção contra o risco cambial

O hedge pode ser definido como uma operação que tem por objetivo diminuir o risco de determinada posição de caixa, estoque ou até mesmo outra operação. Segundo Hull (1996):

"O objetivo do hedge é utilizar os mercados futuros para reduzir determinado risco que possa enfrentar, relacionado ao preço do petróleo, a uma taxa de câmbio, ao nível de mercado de ações ou a outras variáveis. Um hedge perfeito, que na prática é raro, é aquele que elimina completamente o risco."

Para Silva Neto (1999), o mercado financeiro oferece vários instrumentos para proteção contra o risco da variação cambial. Para cada caso, modalidade diferente de proteção deve ser escolhida, de maneira a se ajustar aos requisitos de volumes, prazos e natureza das operações envolvidas, bem como a relação entre o custo do instrumento de hedge adotado e o custo da ocorrência do fato contra o qual se deseja proteção.

1.8 Renda fixa

O hedge no mercado de renda fixa envolve um contrato (título público) e uma fonte de fundos para lastrear o referido contrato (recursos do Tesouro Nacional). Nesse caso, o contrato representa um acordo de empréstimo. O custo do hedge no mercado de renda fixa é determinado pelo diferencial das taxas de juros pré e pós-fixadas.

Os títulos públicos são papéis emitidos pelos governos que atuam como instrumento para implementar a política monetária, que tem como objetivo manter sob controle a estabilidade, o volume da liquidez global posto à disposição dos agentes da atividade econômica. Esses títulos podem ser do governo federal, ou estadual ou municipal. Os títulos do governo federal são emitidos pelo Tesouro Nacional ou pelo BACEN.

Os juros podem ser prefixados, pós-fixados e mistos, e as formas de liquidação também variam caso a caso, havendo papéis com correção cambial.

Além de agir sobre a liquidez global, os títulos públicos atuam sobre outra variável - a taxa de juros, que representa o custo da moeda. Dessa forma, a política monetária atua em estreita ligação com as demais políticas, como a fiscal e a cambial, com vistas ao alcance das metas fixadas dentro da política econômica geral.

No Brasil, as operações de mercado aberto vêm se constituindo no principal elemento de controle de base monetária. Desde 1968, ano em que foram iniciadas as operações de open market no País, o impacto monetário da compra e venda de títulos tem assumido papéis de políticas contracionistas ou expansionistas, quando a atuação se dá sobre o volume da base monetária, ou aceleracionista ou recessiva, quando a variável de controle é sobre o juro nominal e/ou juro real. Bessada (2000).

1.9 Derivativos

O mercado de derivativos é resultante do mercado à vista (de todos os produtos negociados nesse mercado). Diz Silva Neto que:

"apesar da concepção sob a qual os derivativos se baseiam ser simples, eles são flexíveis e poderosos: uma contraparte exposta a um risco indesejado pode transferir este a outra contraparte, assumindo assim um risco diferente do original, ou pagando para se livrar daquele risco."

É comum dizer-se que os derivativos são produtos de risco e de alavancagem financeira. Entretanto, o mercado de derivativos é instrumento que tem como principal objetivo proteger o investidor de grandes oscilações de preços no mercado.

Outra característica desse mercado é a negociação de commodities. Commodities são ativos negociados na BM&F (Bolsa de Mercadorias e Futuros) como ouro; na IBOVESPA (Índice da Bolsa de Valores de São Paulo): moedas, cupom cambial, juro interbancário, C-Bonds, EI-Bonds, FRB (títulos da dívida externa) e ativos agropecuários, como boi gordo, bezerro, algodão, soja, açúcar, álcool.

Conforme esclarece, ainda, o autor Silva Neto:

"Uma das dificuldades apresentadas nesse mercado é como estabelecer o valor a ser fixado hoje. Basicamente, quando se está atribuindo um preço ao bem que será negociado em data futura, está-se tentando responder à seguinte pergunta: quanto deverá estar valendo o suco de laranjas daqui a 90 dias? Enfim, pode-se dizer que esses contratos são chamados de derivativos porque dependem da existência de outro contrato ou ativo. Os derivativos só existem porque há a possibilidade de o

preço da mercadoria à vista variar. Caso ela deixe de existir, ou de ser negociada livremente, o derivativo perde a razão de ser. Ainda, deve-se notar que só pode-se ter derivativos sobre ativos e mercadorias que possuem seu preço de negociação livremente estabelecido pelo mercado. Mercadorias que possuem controle de preços não se prestam a esse instrumento."

Conforme Bernstein (1997), citado por Silva Neto (1999):

"...os derivativos são instrumentos financeiros sem valor próprio. Isso pode soar estranho, mas é o segredo a que eles se reduzem. Eles têm esse nome por derivarem seu valor do valor de algum outro ativo, exatamente o motivo pelo qual servem tão bem para limitar o risco de flutuações inesperadas de preço".

O mercado de derivativos consiste basicamente, de quatro modalidades de contratos: a termo, futuros, de opções e Swaps. Neste trabalho, a análise prática está direcionada à utilização dos derivativos para minimização do risco cambial.

1.9.1 Participantes dos mercados de derivativos

Segundo Bessada (2000), o mercado de derivativos apresenta os seguintes participantes:

- o *Hedger*;
- o Especulador;
- o Arbitrador;
- o *Market maker*;

1.9.1.1 Hedger

Os *hedgers* são os agentes econômicos que desejam proteger-se dos riscos derivados das flutuações adversas nos preços de commodities, taxas de juros, moedas estrangeira, etc. A função do *hedger* é a de administração do risco. Bessada (2000).

O *hedger* toma posição contrária no mercado futuro a que tomou no mercado à vista, visando a diminuição do risco de perda financeira.

1.9.1.2 Especulador

Ainda segundo as definições de Bessada (2000), o especulador compra ou vende o bem na esperança de obter lucro. Essa operação era ainda mais facilitada pelo fato de não ser necessário ter o produto ou o dinheiro para adquirir contratos de liquidação futura. Ao contrário do que muitos pensam, o especulador não é nocivo ao mercado; na verdade, ele é muito necessário. Quando o *hedger* não quer correr risco, deve encontrar outra pessoa para assumi-lo. Nesse ponto, entra o especulador.

Pode-se definir o especulador como a pessoa ou empresa cuja atividade principal não está relacionada com o bem objeto do contrato derivativo e que assume posições no mercado para obter a exposição ao risco de oscilação de preços.

1.9.1.3 Arbitrador

O valor do contrato futuro de um bem guarda relação direta com o preço atual da mercadoria. Quando essas relações são quebradas, algumas pessoas operam simultaneamente no mercado à vista daquela mercadoria (disponível) e no mercado de liquidação futura. Isso, para ganharem dinheiro quando a relação entre os preços à vista e futuro for restabelecida. A tais pessoas é dado o nome de arbitadores.

O arbitrador é participante que, assumindo muito pouco risco, opera em mais de um mercado, simultaneamente, para se valer de distorções de preços relativos. É responsável pelo estabelecimento de preços futuros e pela manutenção da relação entre preços futuros e à vista.

1.9.1.4 Market maker

Bessada (2000) define market maker como sendo, normalmente, bancos ou corretoras que operam sempre em determinado mercado, carregando posições próprias (investindo seu próprio capital), e que se especializaram em determinados produtos e papéis. Esses participantes possuem vantagem grande sobre os demais: gozam de redução de custos operacionais e possuem a preferência em qualquer negócio.

Em contrapartida, são sempre obrigados a oferecer preços de compra e venda para o produto em que se especializaram. Esses preços seguem, obrigatoriamente, regras estabelecidas pela bolsa e devem atender a um spread máximo.

2. Atuação do Banco Central

Todos os dados abaixo foram extraídos do site do Banco Central do Brasil (www.bcb.gov.br) e estão disponíveis para consulta. As análises e comparações descritas neste artigo foram feitas com base nessas informações.

2.1 Fechamento do exercício de 2000

Durante o mês de novembro, o BACEN atuou em duas oportunidades no mercado aberto, com o objetivo de equilibrar a liquidez do sistema bancário. Essas atuações foram doadoras de recursos à taxa média de 16,60% a.a. e pelo prazo de três dias úteis. Os financeiros das operações contratadas em 07/11/00 e em 14/11/00 foram de R\$ 0,9 bilhão e de R\$ 0,7 bilhão.

O Banco Central também realizou, no período considerado, uma venda compromissada de LTN com livre movimentação do título, pelo prazo de 63 dias úteis. Esse tipo de operação tem como objetivo incrementar a liquidez do mercado secundário e, assim, permitir melhor administração da dívida pública. O volume total dessa operação alcançou R\$ 2,3 bilhões.

Nos últimos três meses do ano, o volume diário médio de operações definitivas, realizadas entre as instituições financeiras ou entre estas e seus clientes, tem se mantido em patamares inferiores a R\$ 7 bilhões. Em novembro, esse volume apresentou uma redução de 9% em relação ao mês anterior, situando-se em R\$ 6,3 bilhões, ante os R\$ 6,9 bilhões verificados em outubro. Essa queda está associada ao menor volume de emissões de títulos de rentabilidade prefixada em novembro e à piora das expectativas dos agentes de mercado diante da volatilidade observada no mercado financeiro.

Como reflexo do aumento das incertezas ao longo do mês de novembro, o volume diário médio de negociação das LTN sofreu redução de 25,5% em relação ao mês anterior, alcançando o total de R\$ 2,7 bilhões. A participação relativa desses títulos passou de 52,4%, em outubro, para 42,8%, enquanto os títulos com rentabilidade atrelada à Taxa Selic apresentaram aumento de 16% no volume diário médio negociado, registrando R\$ 2,6 bilhões no mês. Esses títulos tiveram a participação de 42,1% no volume total negociado, contra 33,0% em outubro. A participação relativa dos títulos com rentabilidade vinculada à variação cambial foi de 13,9%, praticamente estável em relação aos dois últimos meses.

A LTN de vencimento em 06/06/2001 foi o título de maior volume financeiro negociado e também o de maior número de operações realizadas, com a média diária

de R\$ 1,4 bilhão e de 105 negócios. Esse vencimento já foi ofertado em sete oportunidades desde o início do mês de outubro. A LTN de vencimento em 05/12/2001, o título mais negociado no mês anterior, foi o segundo mais líquido em novembro, com a média diária de R\$ 0,5 bilhão e de 35 negócios.

A LFT mais negociada no mês foi a de vencimento em 20/10/2004. O volume financeiro médio negociado situou-se em R\$ 0,3 bilhão, com a média diária de 17 operações. Esse título foi ofertado em três ocasiões ao longo do mês de novembro. Desse segmento, o título mais representativo no que se refere ao número de operações foi, assim como no mês de outubro, a LFT de vencimento em 29/11/2000, com a média diária de 43 negócios e volume médio diário de R\$ 0,1 bilhão.

O volume de negócios no mercado a termo registrou expressiva redução em relação ao mês anterior. Essa queda pode ser explicada pelo menor volume de colocações de títulos com rentabilidade prefixada em novembro. As operações envolvendo LTN, que representam, em geral, 98% das negociações desse mercado, passaram de R\$ 11,6 bilhões no mês anterior para R\$ 5,3 bilhões em novembro. O vencimento mais negociado no mercado à vista, 06/06/2001, foi também o mais negociado a termo, com participação de 51,3% no volume total.

O volume diário médio das operações compromissadas, excluindo-se as realizadas com o Banco Central, alcançou R\$ 95,5 bilhões em novembro, ante R\$ 86,6 bilhões no mês anterior.

As operações compromissadas com livre movimentação dos títulos, entre instituições financeiras e entre essas e seus clientes, apresentaram o volume diário médio de R\$ 30 milhões em novembro, contra R\$ 15 milhões em outubro.

2.2 Fechamento do exercício de 2001

Ao longo do mês de dezembro, para o total de 20 dias úteis, o Banco Central atuou em quinze oportunidades no mercado aberto, com o objetivo de administrar a taxa de juros de curtíssimo prazo. Todas as operações foram doadoras de recursos, por meio da compra de títulos federais com compromisso de revenda, sempre à taxa média de 19,05% a.a. Essas operações tiveram prazo de até três dias úteis e registraram volume médio de R\$ 20,3 bilhões.

Ainda em dezembro, o volume diário médio de operações definitivas realizadas entre as instituições financeiras ou entre essas e seus clientes foi de R\$ 9,3 bilhões, representando elevação de 27,6% em relação ao mês anterior. Esse crescimento deveu-se, principalmente, ao expressivo aumento na negociação de LFT e de títulos cambiais. Em face da ausência de leilões de LFT, desde meados de outo-

bro, algumas instituições financeiras recorreram ao mercado secundário para o reenquadramento de posições nesse título.

O volume médio de negócios com LFT e com títulos cambiais aumentou, respectivamente, de R\$ 1,7 bilhão e R\$ 1,6 bilhão em novembro, para R\$ 2,9 bilhões e R\$ 2,5 bilhões em dezembro. Com isso, a participação relativa desses títulos no total negociado subiu de 23% e 22%, no mês anterior, para 32% e 27%, em dezembro.

As transações com títulos prefixados apresentaram, em dezembro, o decréscimo de 4,1% em seu volume médio. O aumento dos negócios com pós-fixados e cambiais e a redução do volume de colocação de LTN fizeram com que a participação relativa dos prefixados caísse de 54%, no mês passado, para 40%, em dezembro.

Assim como em novembro, a LTN de vencimento em 1/5/2002 foi o título mais negociado em dezembro no mercado secundário, tanto em volume financeiro, quanto em número de operações realizadas, registrando médias diárias de R\$ 1,7 bilhão e de 124 negócios. Nesse mês, o seu volume financeiro médio representou 44% do volume total das operações definitivas com LTN. Esse vencimento foi ofertado em seis oportunidades, sendo as três primeiras em outubro e as demais em novembro. A LTN de vencimento em 5/6/2002, com 36% do volume do segmento de prefixados, foi a segunda mais negociada. Esse título foi leiloadado inicialmente na última semana de novembro e depois ao longo das três primeiras semanas de dezembro.

Com relação aos títulos cambiais, o mais negociado foi a NTN-D de vencimento em 15/12/2004 que, com volume diário médio de R\$ 218 milhões e média de 7 operações por dia, representou cerca de 9% do total de negócios com títulos cambiais. As transações com títulos cambiais, uma vez mais, foram bem menos concentradas que as com títulos prefixados. Os cinco vencimentos mais transacionados no mês representaram menos de 30% do total de negócios desse segmento.

A LFT de vencimento em 13/3/2002 continuou sendo a mais negociada em volume financeiro e em número de negócios, tendo registrado, em dezembro, a média diária de R\$ 264 milhões e de 117 operações.

O volume diário médio de negócios no mercado a termo em dezembro apresentou pequeno decréscimo, de 3,5%, em relação ao mês anterior. As operações com LTN, que representam quase a totalidade das negociações desse mercado, variaram de R\$ 3,1 bilhões/dia, em novembro, e de R\$ 1,2 bilhão/dia, em dezembro do ano anterior, para R\$ 3,0 bilhões/dia, em dezembro.

Tal como no mercado à vista, a LTN de vencimento em 1/5/2002 foi o título mais transacionado a termo, registrando a média diária de R\$ 1,4 bilhão e de 102 operações.

O volume diário médio das operações compromissadas, excluindo-se as realizadas com o Banco Central, foi de cerca de R\$ 111 bilhões em dezembro, ligeiramente superior aos R\$ 110 bilhões registrados no mês anterior.

As operações compromissadas com livre movimentação dos títulos entre instituições financeiras e entre essas e seus clientes apresentaram volume diário médio de R\$ 611 mil, em dezembro, ante R\$ 278 mil, em novembro.

2.3 Fechamento do exercício de 2002

Durante o mês de dezembro, para um total de 21 dias úteis, o Banco Central atuou em 20 oportunidades no mercado aberto, com o objetivo de administrar a taxa de juros de curtíssimo prazo e de controlar a liquidez bancária.

Os leilões tomadores de recursos (20 atuações) apresentaram volume médio de R\$ 62,9 bilhões e taxa de 21,90% até a reunião do Comitê de Política Monetária (COPOM), em 18.12.02, e de 24,90% daí em diante. Já os leilões doadores de recursos (21 atuações) registraram volume médio de R\$ 3,5 bilhões, com pequena dispersão, e taxa de 22,00% até a reunião do COPOM, e de 25,00%, a partir de então.

Entre os fatores que influenciaram o montante de recursos tomados no mês de dezembro, destacam-se os resgates líquidos de títulos prefixados, no montante de R\$ 14,5 bilhões, e de títulos cambiais, no valor de R\$ 8,0 bilhões, decorrente da opção pela rolagem por meio da colocação de swaps. Destaca-se ainda a liquidação, em 18.12.02, de R\$ 2,7 bilhões, referentes à compra a termo pelo Banco Central de parte das LFT, em leilões de oferta pública realizados no período de agosto a outubro de 2002.

Foram renovadas, também, três operações de venda de LTN com compromisso de recompra, com prazos respectivos de 21, 15 e 16 dias úteis, volume financeiro total de R\$ 10,4 bilhões e cotação de 101,0% da Taxa Selic, no primeiro caso, e 100,5%, nos demais.

O volume diário médio de operações definitivas realizadas entre as instituições financeiras ou entre essas e seus clientes apresentou, em dezembro, acréscimo de 12% em relação ao mês anterior, atingindo R\$ 6,81 bilhões. Observa-se um movimento consistente de recuperação do volume negociado, desde que este atingiu, em setembro, R\$ 3,97 bilhões, o menor valor verificado no ano.

Os títulos de rentabilidade atrelada à taxa Selic foram os mais negociados, com R\$ 5,46 bilhões/dia, representando cerca de 80% do mercado, a exemplo do mês anterior. Tais títulos, antes de abril de 2002, eram responsáveis por uma fatia que variava de 30% a 40% do volume total negociado.

As LFT ocuparam, em parte, o espaço deixado pelas LTN, decorrência da diminuição do estoque desses títulos existentes em mercado. Os títulos prefixados apresentaram volume diário médio de R\$ 0,18 bilhão em dezembro, ante R\$ 0,23 bilhão no mês anterior (queda de 24,2%). Em relação a dezembro de 2001, quando o volume diário médio negociado chegou a R\$ 3,77 bilhões/dia, constata-se redução gradativa até os atuais 95,2%.

O volume negociado de títulos cambiais atingiu R\$ 0,55 bilhão/dia, voltando ao patamar de agosto. O baixo volume financeiro negociado resulta da estratégia adotada pelo Banco Central e Tesouro Nacional de rolagem dos títulos cambiais por meio da contratação de swaps.

Consolida-se, ainda, a participação do volume negociado de NTN-C em torno de 10%, em virtude do interesse por títulos com rentabilidade atrelada a índices de preços, observado no último trimestre do ano.

A LFT de vencimento em 19/2/2003 foi, pelo segundo mês consecutivo, o título mais negociado no mercado secundário em volume financeiro e em número de operações, com médias diárias de R\$ 1,1 bilhão e de 279 negócios, correspondendo a 20,3% do volume negociado de títulos com rentabilidade atrelada à Taxa Selic e 16,3% do volume total negociado. A segunda LFT mais negociada em volume financeiro, de vencimento em 16/7/2003, apresentou médias diárias de R\$ 937 milhões e de 57 transações. A LFT de vencimento em 22/1/2003 foi o segundo título mais negociado em número de operações (132/dia), mas apenas o quinto mais negociado em volume financeiro (R\$ 314 milhões). Excluídas as LFT, apenas a NTN-C de vencimento em 1/12/2005 se inclui entre os títulos com mais de R\$ 300 milhões negociados por dia.

A LTN de vencimento em 2/4/2003 foi o título prefixado mais negociado no mercado secundário, tanto em volume financeiro quanto em número de operações, com médias diárias de R\$ 146 milhões e de 25 negócios, correspondendo a 82,7% do volume total das operações definitivas com títulos prefixados. O volume negociado em apenas dois dias (2 e 3/12) da LTN de vencimento, em 4/12/2002, correspondeu a 11,8% do volume de títulos prefixados transacionados no mês.

O título cambial mais transacionado foi a NBCE, de vencimento em 12/10/2006 que, com volume diário médio de R\$ 68 milhões e média de 0,5 operação por dia, representou cerca de 12,4% do total de negócios desse segmento.

O volume diário médio no mercado a termo, após reduzir-se em 37,7% em novembro, retornou ao nível de outubro (R\$ 96 milhões/dia). O mercado a termo, em 2002, foi marcado pela redução substantiva de seu volume negociado, em decorrência da paralisação dos negócios no SISBEX após a entrada em operação do novo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), em abril.

Foram registradas operações a termo com apenas 2 LFT, de vencimentos em 19/11/2003 e 16/7/2003, com volumes diários médios respectivos de R\$ 49,1 milhões e R\$ 46,1 milhões; e com a LTN de vencimento em 2/4/2003, com volume diário médio de R\$ 1 milhão.

O volume diário médio das operações compromissadas, excluindo-se as realizadas com o Banco Central, foi de R\$ 141 bilhões, ante R\$ 135 bilhões registrados no mês anterior. Já as operações compromissadas intradia alcançaram volume médio diário de R\$ 1,0 bilhão.

Quanto às operações compromissadas com livre movimentação de títulos, ocorreram em dezessete dias e totalizaram R\$3,5 bilhões, representando queda de 45% sobre o valor de novembro (R\$6,4 bilhões). Ao decompor o valor de dezembro, obtêm-se os seguintes valores por espécie de título: R\$0,3 bilhão (8,5% do valor total) para LTN; R\$1,2 bilhão (33,7%) para NBCE; R\$1,4 bilhão (40,5%) para LFT e R\$0,6 bilhão (17,4%) para NTN-D. Ao se confrontarem esses valores com os de novembro, percebe-se forte redução de operações com LFT (queda de 73%). Tal queda foi parcialmente compensada pelo crescimento de 97% para as outras espécies em conjunto.

As operações definitivas com corretagem tiveram volume médio diário de R\$950 milhões, o que significa acréscimo de 18% em relação a novembro (R\$804 milhões). Os valores diários variaram de R\$161 milhões (26/12) a R\$2,7 bilhões (18/12). Em relação às operações compromissadas com corretagem, houve volume médio diário de R\$252 milhões, ante R\$248 milhões no mês anterior (aumento de 2%). Em quatro dias, não ocorreu nenhuma dessas operações.

2.4 Fechamento do exercício de 2003

Em continuidade à estratégia adotada desde meados de novembro, o Banco Central realizou semanalmente operações compromissadas prefixadas com prazo de três meses. Visou o alongamento das suas operações e à retomada dos mecanismos tradicionais de intervenção no mercado de reservas bancárias, bem como o aumento da eficiência nesse mercado.

Ao longo do mês, foram realizadas quatro dessas operações, que retiraram do mercado o volume total de R\$7,2 bilhões a taxas compreendidas no intervalo entre 16,22% e 15,82%. Teve como consequência a redução do excesso de liquidez bancária, avaliado pelo saldo líquido dos financiamentos tomados pelo Banco Central com prazo de até um mês, de R\$50,5 bilhões, em novembro para R\$43,7 bilhões, no final de dezembro.

As operações pós-fixadas tomadoras de recursos também foram efetuadas em quatro oportunidades, sempre pelo prazo de duas semanas. A remuneração manteve-se abaixo de 100% da taxa Selic, em trajetória decrescente desde 99,90% (em 3/12) até 99,83% da taxa Selic (em 24/12). Nas três primeiras operações, as propostas feitas à taxa máxima aceita pelo Banco Central sofreram corte de 20%, ao passo que, na última (24/12), essas propostas foram aceitas integralmente.

O Banco Central também conduziu 8 operações prefixadas de curto prazo (até 4 dias úteis) tomadoras de recursos. A taxa das atuações efetuadas até o dia 17, data da divulgação da nova meta para a taxa Selic, foi de 17,35%, tendo sido de 16,35% a.a. desde então. O valor financeiro médio dessas operações alcançou R\$5,3 bilhões.

As operações de nivelamento tomadoras, realizadas em 20 oportunidades durante o mês, apresentaram volume médio de R\$1,2 bilhão, enquanto as 8 operações doadoras de recursos atingiram, em média, R\$0,7 bilhão. As operações contratadas até o dia 17 tiveram rentabilidade de 17,2%, as tomadoras, ou de 17,8%, as doadoras; as posteriores à decisão do Copom foram feitas à taxa de 16,2%, se tomadoras, ou de 16,8%, se doadoras. Todas foram efetuadas pelo prazo de 2 dias úteis, excetuando-se a do dia 17, que teve prazo de 1 dia útil (overnight).

O volume médio diário das operações definitivas realizadas entre as instituições financeiras ou entre estas e seus clientes, em dezembro, registrou elevação de 4% em relação ao mês anterior, atingindo R\$ 10,7 bilhões. Com exceção dos títulos prefixados, todos os demais apresentaram aumento em seus negócios.

O volume médio diário negociado de títulos prefixados passou de R\$2,8 bilhões em novembro para R\$ 2,7 bilhões em dezembro, enquanto a participação relativa das transações com esses títulos sobre o total negociado caiu de 27,4% para 25,0%.

Os negócios com títulos de rentabilidade atrelada à taxa Selic sofreram aumento de 2,2% em relação ao mês anterior, atingindo a média de R\$7,1 bilhões por dia. Tal segmento permaneceu como o mais transacionado no mercado secundário, mantendo-se em 66% sua participação no volume total.

O volume médio diário negociado de títulos cambiais aumentou 49,1% em relação ao mês anterior, registrando R\$0,45 bilhão, correspondente a 4,2% do total. Os títulos atualizados por índices de preços registraram média diária de negociação de R\$0,52 bilhão, o que representou aumento de 100,8% em relação a novembro e participação relativa de 4,9% sobre o total transacionado. Esse aumento decorreu principalmente do expressivo volume de colocação primária de NTN-C e de NTN-B no mês (R\$5,2 bilhões).

Em dezembro, a LTN de vencimento em 1/10/2004 passou a ser o título de maior volume negociado no mercado secundário, com 13% do volume total e 51% do volume transacionado com títulos prefixados. Esse título respondia por 24% do estoque total de LTN em poder do público, ao final do mês. Suas médias diárias atingiram R\$1,4 bilhão e 48 operações, respectivamente.

Dentre os títulos com rentabilidade atrelada à taxa Selic, a LFT de vencimento em 19/5/2004, permaneceu como o de maior volume financeiro transacionado, com médias diárias de R\$1,1 bilhão e de 341 operações.

A NTN-C de vencimento em 1/4/2008 obteve, dentre os títulos atualizados por índices de preços, a maior média diária em volume financeiro de negócios (R\$137,8 milhões). Esse vencimento também registrou a maior média diária de operações (24,9), juntamente com a NTN-C de vencimento em 1º/12/05.

A NBCE de vencimento em 12/10/2006 permanece, desde agosto, como o título cambial mais negociado no mercado secundário, atingindo o seu volume financeiro transacionado a média diária de R\$88 milhões.

A média diária do volume de negócios no mercado a termo em dezembro ficou em R\$1,8 bilhão, apresentando relativa estabilidade em relação a novembro. Os títulos prefixados representaram totalidade do que se negociou nesse mercado. A LTN de vencimento em 1/10/2004 foi o título mais transacionado, com médias diárias de R\$1,0 bilhão (54% do total) e de 28 operações.

As operações compromissadas, excluídas as realizadas com o Banco Central, alcançaram médias diárias de R\$135 bilhões e de 2.953 operações, resultando no aumento de 7% em relação ao mês anterior. As operações compromissadas intradia apresentaram médias diárias de R\$3,2 bilhões e de 41 operações.

As operações com prazo de um dia (overnight) corresponderam a 91% do total das operações compromissadas, com médias de R\$122 bilhões e de 2.730 operações por dia. As operações compromissadas com livre movimentação registraram médias diárias de R\$182 milhões e de 2,4 operações, tendo as operações com LTN correspondido a 69% do volume total. Ocorreram também operações desse tipo com NBCE (18%), NTN-D (12%) e LFT (1%).

O volume médio diário das operações de corretagem definitivas aumentou 17% em relação ao mês anterior, alcançando R\$ 4,3 bilhões, o que equivale a 40% do total de operações definitivas. No mês, o volume diário variou entre R\$0,2 bilhão, em 24/12, e R\$7,7 bilhões, em 5/12. As operações de corretagem compromissadas atingiram o volume diário médio de R\$119 milhões.

2.5 Fechamento do exercício de 2004

Em dezembro, o Banco Central conduziu, de forma a controlar a liquidez bancária e assim administrar a taxa de juros básica da economia, operações semanais compromissadas prefixadas com prazo de três meses e pós-fixadas com prazo de quatro semanas, além de operações compromissadas de curtíssimo prazo e operações de nivelamento da liquidez ao final do dia.

Visando reduzir o excedente previsto de reservas bancárias, o Banco Central deu prosseguimento às operações de troca de LTN, mediante a venda, em leilão, do vencimento abril/05 conjugada à compra do vencimento janeiro/05. O volume total dessas operações já atinge R\$11,0 bilhões, dos quais R\$4,3 bilhões referem-se a operações efetuadas em dezembro. Tal como foi observado no mês anterior, as taxas médias situaram-se em níveis semelhantes aos verificados no mercado secundário.

As cinco operações compromissadas prefixadas com prazo de três meses e executadas ao longo do mês, retiraram do mercado um volume total de R\$15,9 bilhões, a taxas que variaram de 18,01% a 18,44%. Ao final de dezembro, o saldo vigente de operações desse gênero era de R\$39,4 bilhões (83% do saldo total das operações compromissadas conduzidas pelo Banco Central), com prazo médio a decorrer de 48 dias. Nas mesmas datas das operações prefixadas, foram feitas também operações pós-fixadas tomadoras de recursos, que registraram o volume total de R\$12,0 bilhões e remuneração de 99,95% da taxa Selic. Em 31/12, o saldo desse tipo de operação alcançava R\$11,9 bilhões (25% do saldo total), com prazo médio a decorrer de 20 dias .

Em 10 ocasiões, para esterilizar a liquidez bancária excedente, o Banco Central efetuou operações compromissadas de até 4 dias úteis. O volume financeiro médio dessas operações foi de R\$9,9 bilhões e a taxa, de 17,25% até o dia 15/12 (data da decisão do Copom) e de 17,75% a partir de então. Cinco operações compromissadas doadoras de recursos, com volume médio de R\$2,7 bilhões e taxas de 17,28% (em 3/12) e de 17,78% após a elevação da meta da taxa Selic, completam o elenco das intervenções do Banco Central no mercado aberto em dezembro.

As operações de nivelamento ocorreram em todos os dias úteis do mês: em nove ocasiões, apenas na ponta doadora; e em quatorze oportunidades, em ambas as pontas. Os financiamentos tomados pelo Banco Central apresentaram volume médio de R\$0,4 bilhão, enquanto os concedidos atingiram, em média, R\$1,0 bilhão.

No mês, observou-se redução do saldo líquido de recursos tomados pelo Banco Central. Em 31/12, esse saldo estava em R\$47,2 bilhões, ante R\$67,1 bilhões no final do mês anterior. Essa redução deveu-se à colocação líquida de títulos públicos (R\$7,9 bilhões), ao aumento do papel-moeda em poder do público (R\$9,8 bilhões), ao resultado de caixa superavitário do Tesouro Nacional (R\$2,8 bilhões) e ao ajuste decorrente de operações com derivativos (R\$1,6 bilhão).

O maior volume de colocações em novembro e dezembro, incluídas as trocas realizadas pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central, incentivou as transações no mercado secundário, resultando nos volumes de negociações mais expressivas do ano, excluindo-se os meses atípicos de junho a agosto. Naqueles meses, as operações realizadas na Câmara de Ativos da BM&F (BMA), sem cobrança de emolumentos e com vistas à definição das instituições que operariam sob o benefício do anonimato, elevaram a média de negócios do mercado secundário a um patamar não confirmado nos meses subseqüentes.

O volume médio negociado em dezembro apresentou elevação de 11,5% em relação ao mês anterior, passando de R\$12,3 bilhões para R\$13,7 bilhões, dos quais 52,1% em títulos prefixados. Destacam-se, também, as operações com LFT, da ordem de R\$5,9 bilhões diários, ou 43,4% do total negociado.

Os títulos atualizados por índices de preços mantiveram a média diária do último mês, representando 2,3% do total das operações definitivas. A LTN de vencimento em 1º/4/2005 permaneceu como o título com maior volume financeiro negociado no mercado secundário, com médias diárias de R\$3,4 bilhões e de 100 operações. Ao final de dezembro, esse vencimento correspondia a 35,1% do estoque total de LTN em poder do público.

No segmento dos títulos atualizados pela taxa Selic, a LFT de vencimento em 18/05/2005 foi o título mais transacionado (R\$779 milhões por dia) em volume financeiro, enquanto a de vencimento em 16/2/2005 manteve-se como o de maior número de negócios (342 por dia) em todo o mercado secundário. A NTN-C de vencimento em 1º/4/2008 foi o título com maior giro dentre os atualizados por índices de preços, com o volume financeiro diário médio de R\$149 milhões.

O título cambial mais negociado no mercado secundário foi a NBCE de vencimento em 16/11/2006, com volume financeiro médio de R\$62 milhões.

O volume diário médio no mercado a termo cresceu 18,7%, atingindo R\$4,6 bilhões, o maior valor do ano, se desconsiderados os meses de junho a agosto. A LTN de vencimento em 1º/4/2005 manteve a preferência desse mercado, com transações que representaram 55% do volume total.

As operações compromissadas, excluídas as realizadas com o Banco Central, alcançaram médias diárias de R\$148,3 bilhões e de 3.217 operações. Já as operações compromissadas intradia apresentaram médias diárias de R\$3,5 bilhões e de 31 operações.

As operações com prazo de um dia (overnight) representaram 92,7% do total das operações compromissadas, com médias diárias de R\$ 137,4 bilhões e de 2.993 operações. As operações compromissadas com livre movimentação com prazo superior a 1 dia registraram médias diárias de R\$377 milhões e de 4 operações.

O volume diário médio das operações de corretagem definitivas subiu para R\$3,9 bilhões, o que equivale a 28,6% do total de operações definitivas. O volume mínimo foi de R\$1,1 bilhão, em 27/12, e o máximo, de R\$9,4 bilhões, em 03/12.

2.6 Análise de atuação no período 2000/2004

Diante da nova realidade do regime cambial brasileiro, o Governo brasileiro adotou a estratégia, em 2000, de incrementar a liquidez do mercado interno, por meio do aumento nos volumes de LTN's e LFT's negociados pelo Tesouro Nacional.

No ano seguinte, com a crise econômica da Argentina, o Brasil passou a negociar títulos indexados ao USD, como NTN-D, visando resguardar a economia nacional de eventuais desvalorizações cambiais, que amedrontassem investidores internacionais e impedissem a entrada de capital estrangeiro.

Passado o "efeito tango", com o objetivo de administrar a taxa interna de juros e controlar a liquidez, em 2002, o BACEN interveio diversas vezes no mercado, por meio de leilões de títulos públicos.

Em 2003, o foco do Governo brasileiro foi o alongamento do perfil da dívida pública e o uso de mecanismos de intervenção na reserva bancária do país, tendo alcançado excelentes resultados nessas duas frentes.

Com isso, no fechamento do exercício de 2004, a dívida brasileira de longo prazo encontrava-se concentrada em taxas pós-fixadas, gerando maior tranquilidade para o País voltar a crescer.

Conclusão

Em janeiro de 1999, o Banco Central do Brasil adotou o regime de câmbio flutuante, sem deixar, entretanto, de intervir no mercado cambial quando achasse necessário. Nessas intervenções, o Banco Central tem feito uso freqüente de compras e vendas de derivativos de câmbio, ou seja, títulos indexados ao dólar e *swaps*

cambiais. Esse trabalho mostra que, assim como as intervenções no mercado à vista, as intervenções com derivativos de câmbio alteraram as expectativas de desvalorização cambial, nos períodos em que a volatilidade do câmbio foi relativamente baixa.

Em contraste, tanto as intervenções no mercado à vista como nos mercados de derivativos se mostraram eficazes durante as diversas crises cambiais dos últimos anos. Tais resultados sugerem que, em épocas de alta volatilidade, intervenções no mercado de câmbio não são justificáveis como tentativas de alterar a taxa cambial de equilíbrio, mas sim, objetivando a redução dessa volatilidade da moeda estrangeira.

Uma questão relevante, que não é tratada neste trabalho, é a análise da relativa eficiência dos instrumentos, isto é, da relação custo e benefício das intervenções. Discussões sobre essa questão envolvem a definição de uma função "perda" do Banco Central no mercado de câmbio e da escolha ótima dos instrumentos de intervenção, de modo a minimizá-la.

Por sua vez, a definição da função "perda" envolve, entre outras questões, uma análise das imperfeições no mercado cambial brasileiro, que justificam a oferta de derivativos indexados por parte do Banco Central.

Referências

- ARAÚJO, P. D. Juliana e GOLDFAIN, Ilan. "Suavizando movimentos da taxa de Câmbio ou Adicionando Volatilidade? Um estudo empírico sobre intervenções do Banco Central no mercado de câmbio". Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Tese de Mestrado, 2004.
- Banco Central do Brasil, *site* <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/demab/>.
- BESSADA, Octavio. *O mercado de derivativos financeiros*. São Paulo: Record, 2000.
- DOMINGUES, M. Kathryn e FRANKEL, A. Jeffrey. Does foreign exchange intervention matter? The Portfolio Effect. In: *American Economic Review*. Vol. 83, no 5, 1992.
- DORNBUSCH, R. e FISCHER, S. *Macroeconomia*. Ed. McGrawhill, 1992 e 1997.
- EDISON, J. Hali. *The effectiveness of central- bank intervention: a survey of the literature after 1982*. Special Papers in International Economics. Nº 18, 1993.
- FISCHER, Stanley. *Introdução a macroeconomia*. Makron Books, 1992.
- FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 15a. ed. Quality-mark, 2004.

- GITMAN, Lawrence. *Princípios de administração financeira*. 3a ed. Harbra, 1987.
- GODINHO, Wagner. *Mercado de câmbio e gestão do risco cambial*. Apostila do curso de Pós-graduação CDE/Business School FAE., 2000.
- HULL, John. *Introdução a mercados futuros e de opções*. 2. ed. BM&F Cultura Editores Associados, 1996.
- NOVAES, Walter e OLIVEIRA, Fernando. *Intervenções no mercado cambial: Eficiência dos derivativos de câmbio e de outros instrumentos*. Artigo, 2004.
- RAMOS, Carlos Alberto. *Notas sobre Políticas de Emprego*, Texto para discussão no. 471, IPEA, 1997.
- RATTI, Bruno. *Comércio internacional e câmbio*. 9a ed. Aduaneiras, 1997.
- SARNO, L. e TAYLOR, M.P. *Official Intervention in the Foreign Exchange Market: Is It Effective and, If so, How Does It Work?*, Journal of Economic Literature, 2001.
- SHAPIRO, Edward. *Análise macroeconômica*. Atlas, 1994.
- SILVA NETO, Lauro de Araújo. *Definições, emprego e risco*. 2a. ed. Atlas 1998.

Resumo

Este artigo avalia a eficiência, no Brasil, dos instrumentos baseados em derivativos de câmbio, no período pós-livre flutuação cambial, entre os anos de 2000 a 2004, para controle e manutenção da taxa de câmbio. Daí se conclui que, em períodos de alta volatilidade, esses instrumentos não conseguiram alterar significativamente a desvalorização esperada do câmbio nominal.

Palavras-chave: Derivativos; Política Cambial; Câmbio.

Abstract

This essay evaluates the efficiency, in Brazil, of the instruments based on exchange derivatives, in the period post-free flotation exchange, between the years 2000 and 2004, for controlling and maintaining the exchange rate. From the analyses of the results presented by the Central Bank of Brazil, we come to the conclusion that, in periods of volatility, those instruments have not been able to significantly alter the expected depreciation of the nominal exchange of the country.

Key words: Derivatives; Exchange politics; Exchange.

Resumen

Esta disertación evalúa la eficiencia, en Brasil, de los instrumentos basados en derivados de cambio, en el período entre los años 2000 y 2004, para el control y manutención de las tasas de cambio. Frente el examen de los resultados presentados por el Banco Central de Brasil, puede concluirse que, en períodos de alta volatilidad, esos instrumentos no han conseguido significativa alteración de la desvalorización esperada del cambio nominal del país.

Palabras clave: Derivativos; Política de cambio, Cambio.

Heliton Leal Silva

Doutorando em Desenvolvimento Sustentável pela UnB.

Professor dos departamentos de Geografia e Turismo da UPIS.

Lúcia Cony Faria Cidade

PhD em Geografia (EUA) e professora do departamento de Geografia da UnB.

Instrumentos de gestão ambiental: análise da experiência com a taxa de fiscalização ambiental no estado de Goiás

Considerações iniciais

No Brasil, a questão ambiental vem sendo objeto de relativa mobilização social e pressões políticas, há algumas décadas. Entre os avanços está a Lei que cria a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), da esfera federal, que pode também ser adotada pelos estados. No estado de Goiás, primeiro a adotá-la, inicialmente recebeu bastante atenção; aos poucos, no entanto, a cobrança da taxa foi perdendo a importância. O processo sugere que, embora houvesse compromisso formal para o estabelecimento desse instrumento, na prática ele pode estar indo contra interesses de alguns grupos. O objetivo do texto é explorar a instituição da taxa no estado de Goiás, sob a perspectiva das ambivalências entre o discurso da sustentabilidade e a sua prática. Uma breve contextualização das condições de implementação do processo no Brasil e, em seguida, em Goiás, apóia a compreensão do tema.

1. Medidas socioambientais no Brasil

Nas últimas décadas, o Brasil vem passando por significativas mudanças sociais, econômicas e territoriais. A reestruturação produtiva, a partir de meados do século vinte, representou tentativa de estabelecer o setor industrial como motor da economia. Embora os avanços da industrialização sejam inegáveis, após algumas décadas de busca de inserção mais ampla da economia no mercado internacional, os produtos primários se mantiveram como componentes importantes das exportações. A expansão da fronteira de recursos e a tecnificação da produção, associadas à urbanização em larga escala, vêm criando pressões ambientais em dimensões crescentes. Diante desse quadro, a problemática ambiental vem suscitando atenção de diferentes grupos sociais.

Em sintonia com tendências internacionais, o Plano Nacional do Meio Ambiente - PNMA, instituído por lei federal de 1981, previa a utilização de instrumentos econômicos de gestão ambiental, em particular os de caráter preventivo. Entre esses instrumentos, inseriu-se a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), criada pela Lei nº. 1.165 de 27 de dezembro de 2000, que se destina ao controle e à fiscalização de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. Como parte das mudanças em direção à descentralização, a cobrança da taxa também pode ser estabelecida na esfera estadual; isso permite que o estado receba uma parcela da arrecadação, que fica, assim, destinada à agência ambiental estadual. Apesar do visível benefício, que inclui a obtenção de certificação "verde" para empresas de estados com essa legislação, apenas duas unidades da Federação a instituíram: Goiás e Minas Gerais. Em Goiás, em quadro de significativo crescimento econômico, o processo de implementação da taxa seguiu curso particularmente controverso.

1.1. Medidas socioambientais, em Goiás

Os contextos, socioeconômico e político, que envolveram a questão ambiental em Goiás nos últimos anos, deram continuidade a atividades primárias estabelecidas em períodos anteriores, particularmente a mineração e a pecuária, enquanto ampliou consideravelmente o cultivo e o beneficiamento da soja. A essas, foram também adicionadas atividades diversificadas, como a agroindústria, a indústria química e farmacêutica e o ramo de confecções. Ao mesmo tempo, a estrutura urbana se ampliou com o reforço do eixo Brasília-Goiânia e com a expansão da rede de cidades de apoio à nova fronteira de recursos. O discurso governamental e da mídia regional criou para Goiás uma imagem de estado moderno. Nesse quadro, inscrevem-se também iniciativas relacionadas à questão ambiental.

Com relação à Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), Goiás foi o primeiro estado a instituir a legislação complementar à federal. Por meio da Lei 14.384, de 31 de dezembro de 2002, instituiu a Taxa de Fiscalização Ambiental do Estado de Goiás - TFAGO. Embora inicialmente tenha havido aparente aceitação, uma análise preliminar sugere que, aos poucos, o aparelho governamental destinado à cobrança da taxa foi sendo diluído. Do ponto de vista das empresas, embora uma "certificação verde" permita a ampliação de mercados para uma escala globalizada, o pagamento da taxa não representa, a curto prazo, muitos benefícios. Na perspectiva da ação do governo, pressões de grupos de interesse, custos elevados de arrecadação ou mesmo a falta de prioridade administrativa poderiam resultar em redução da eficácia a coleta, no estado de Goiás.

A discussão leva às seguintes questões: a) Em que medida a adoção de um instrumento preventivo, como a taxa em estudo, representa avanços na política ambiental brasileira? b) Qual o papel de diferentes atores no estabelecimento e na aplicação da taxa de fiscalização ambiental? c) Até que ponto tensões entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável se refletem no discurso de diferentes agentes envolvidos? Embora não se pretenda, nos limites deste texto, explorar de forma extensiva ou mesmo aprofundada essas questões, elas foram incluídas para orientar o desenvolvimento do trabalho. Segue um breve delineamento metodológico.

1.2. Aspectos metodológicos

Um dos pressupostos básicos da pesquisa é que, em diferentes escalas, o contexto econômico e social condiciona políticas públicas e ações dos diversos grupos sociais no espaço. Considera-se também que as ações de gestão do território, que envolvem tensões e conflitos de interesse, ocasionam impactos sociais e ambientais diversos. Esses resultados, por sua vez, constituem novo contexto, em processo contínuo que se realimenta. A abordagem adotada nas análises procura uma visão qualitativa e uma abordagem crítica. Para aproximação inicial, foi feita pesquisa bibliográfica. Nos aspectos que tratam da aplicação da legislação e dos instrumentos adotados, analisaram-se planos governamentais, leis, decretos, relatórios, informativos, notícias de jornais, pronunciamentos e outras pesquisas sociais, nas escalas federal e estadual. Para abordagem de aspectos do discurso de técnicos governamentais e do setor privado utilizou-se uma pesquisa por entrevistas semi-estruturadas, aplicada durante visitas técnicas ocorridas em 2005. Este texto inclui também aspectos metodológicos; notas teóricas e a investigação e seus resultados. Fecha-se com as considerações finais e, ainda, com as referências bibliográficas. Segue abordagem teórica, que delineia os principais esquemas interpretativos de apoio à análise.

2. Notas teóricas: políticas públicas, instrumentos e discurso da sustentabilidade

2.1. Políticas públicas e a questão ambiental

O período atual caracteriza-se por grandes mudanças, que ultrapassam a incansável busca de ganhos de produtividade e de novos mercados e atingem o estado capitalista. Ao lado de uma redução nos níveis de participação direta na economia, o estado-nação contemporâneo tem se deparado com sensível perda de autonomia diante dos interesses do grande capital. Meadows, Randers e Meado-

ws mostraram reiteradamente que, no caso do enfrentamento dos graves problemas ambientais que atingem o globo, há inúmeras dificuldades e obstáculos (Meadows; Randers; Meadows, 2004). Análises sobre causas específicas do processo têm chegado a resultados variados. Destacam-se, para fins desta discussão, propostas da economia ambiental e interpretações ligadas à ecologia política.

Na visão da economia ambiental, enquanto o desenvolvimento econômico apresenta grande envolvimento do setor privado, as questões ambientais encontram no estado seu vetor maior de execução. Para Souza (2000, p. 45), na verdade, essa questão tem como fundamento a manutenção das condições de satisfação das necessidades humanas, com a incorporação de uma perspectiva ecológica no processo de tomadas de decisão política em qualquer escala de atuação do estado. Silva e Bentes (2005, p. 02), afirmam que as questões ambientais hoje tomaram definitivamente seu espaço no imaginário e na preocupação da sociedade; por isso exigem mudanças.

Apesar dos obstáculos potenciais, por sua importância para a continuidade do sistema, a questão ambiental tende a provocar articulação de interesses entre o estado e o mercado. Para Marques e Comune (1999, p. 38), políticas públicas adequadas seriam as que ajudassem a alcançar os objetivos ambientais ao menor custo para a sociedade. Uma vez que as estimativas de custos envolvem considerações complexas, necessitam de dados confiáveis e podem assumir mudanças segundo o horizonte temporal ou a escala adotada; tornam-se critérios de aplicação, no mínimo, controversa.

22. Instrumentos de gestão ambiental

Em continuidade com a visão da economia ambiental, a crescente escassez e a vulnerabilidade dos recursos ambientais suscitam a imposição de limitações a seu uso, inclusive por meio de cobranças. Segundo Marques e Comune, devido à existência de falhas de mercado, o governo deve intervir para promover mudanças nas estruturas de produção e de consumo. A intervenção poderá ser feita pela utilização de instrumentos de política ambiental. Para os autores, a justificativa para a intervenção se dá no fato de que os agentes econômicos, não havendo incentivos ou penalidades, não irão internalizar seus custos nas decisões de produção e de consumo (Marques e Comune, 2001, p. 41).

Para Serôa da Motta e Mendes (1999, p.14), os instrumentos de gestão ambiental mais utilizados são os mecanismos de comando e controle e os instrumentos econômicos. Os instrumentos de comando e controle são os mais tradicionais. Atualmente, os instrumentos econômicos têm sido mais utilizados na medida em que a adoção de comando e controle não tem conseguido diminuir os impactos sobre o meio ambiente.

Segundo Bursztyn, uma das formas de melhorar a eficiência do gerenciamento ambiental são as estratégias preventivas. Elas partem do princípio de que é melhor antecipar-se aos danos ambientais do que tentar corrigir seus efeitos. Para tanto, não apenas as políticas setoriais de governo como os empreendimentos privados incorporariam a variável ambiental (Bursztyn, 1994, p. 21-22).

As dificuldades envolvidas na implementação de estratégias ambientais sugerem que os valores e prioridades associados ao desenvolvimento econômico seguem exercendo forte influência. Nessa interpretação, o estado abriga em seu interior, ao mesmo tempo, objetivos de promoção do desenvolvimento econômico e de promoção do desenvolvimento sustentável, que tendem a se manifestar como conflitantes. Bryant e Bailey apresentam essa combinação como paradoxo central nas funções do estado (Bryant; Bailey, 1997, p. 55). Essas tensões tendem a se manifestar tanto nas políticas públicas como na sua implementação. Um dos aspectos pouco explorados desses processos é o papel da ideologia.

2.3. Ideologia e desenvolvimento sustentável

Pode-se considerar que o contexto social e econômico que envolve determinados grupos sociais, acompanhado das visões de mundo correspondentes, reflete-se nas formas de perceber a natureza (Castro, 1997; Cidade, 2001a; Cidade, 2001b). Numa perspectiva complementar, pode-se considerar que a organização social e econômica, refletida nos aspectos ideológicos predominantes numa sociedade, articula formas de apropriação do ambiente natural. Assim, na sociedade cujos valores giram em torno da acumulação e do lucro, a percepção e o uso do ambiente tendem a refletir esses valores. Em contexto de mudança, como parece ser o caso da emergência da consciência ambiental, e até como reação, a ideologia desempenha papel ativo na reafirmação dos valores dominantes.

O conceito de ideologia tem variado, não apenas ao longo do tempo, mas também dentro da mesma escola. Thompson aponta três diferentes interpretações de ideologia em Marx: a) como ilusão ou falsa consciência, articulada ao papel das idéias como motor das ações sociais; b) como algo que representa e dissimula os interesses da classe dominante, para que essa possa manter sua posição de dominação; c) como sistema conservador de representações voltadas para imagens ou ideais do passado (Thompson, 1995, p.50-58). Para Karl Mannheim, ideologia refere-se a idéias, representações ou teorias, de caráter conservador, que têm a finalidade de estabilizar, legitimar ou reproduzir a ordem estabelecida (Apud Löwi, 2003, p.11).

Para Thompson, as formas simbólicas e o sentido que elas mobilizam são partes importantes da realidade social; têm papel ativo na promoção das relações sociais. Para Thompson, a ideologia diz respeito a como o sentido, por meio das formas simbólicas, serve para estabelecer e sustentar relações de dominação. (Thompson, 1995, p. 78-79). Para Cidade, a ideologia pode ser utilizada para obscurecer relações de poder. Assim, relações sociais, como a exclusão ou a segregação socioespacial, podem ter imagem de "naturalidade" associada a elas. O correspondente na esfera socioambiental seria a visão da degradação ambiental como inevitável (Cidade, 2005, p. 5). Outra maneira na qual a ideologia pode se expressar é a apropriação e uso de determinados conceitos com sentido diverso do proposto. Um dos exemplos é o conceito de desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu em 1980, sendo utilizado pela primeira vez por Robert Allen, no artigo "How to save the world" (Apud Bellia, 2001, p.23). Mas o conceito se consagrou em 1987, por meio do Relatório Brundtland, produzido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. O documento apresenta desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as futuras gerações (Wced, 1987, p. 46). Para Tietenberg, ponto importante a ser mencionado é que se trata de um equilíbrio dinâmico. Para o autor, o alargamento do horizonte dinâmico da sustentabilidade permite ponderar diversos fatores na busca do equilíbrio entre o desenvolvimento e a qualidade ambiental (Tietenberg, 1999).

A discussão sugere que, embora existam instrumentos regulamentares e econômicos para enfrentar os problemas de degradação ambiental, sua aplicação muitas vezes se depara com obstáculos originários do modelo de desenvolvimento vigente. Um dos aspectos é a disseminação, por meio da ideologia, de valores que contribuem para a reprodução e crescimento desse modelo. Com isso, as tensões entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento sustentável tendem a se refletir não apenas no discurso da mídia e das empresas, mas também no discurso governamental. Como forma de articular, de maneira prática, as reflexões até aqui apresentadas, segue discussão sobre a parte empírica deste estudo.

3. A investigação e seus resultados

A investigação foi constituída de duas etapas. A primeira foi uma análise da legislação afim, tanto federal como estadual, por meio de documentos (planos, leis, decretos e portarias); e de outras pesquisas sociais correlatas, por meio de revisão bibliográfica. A segunda foi uma análise do discurso de técnicos, principalmente o

discurso governamental, por meio de entrevistas semi-estruturadas. Nessas etapas, procurou-se explorar a questão que indagava em que medida a adoção de um instrumento preventivo, como a taxa em estudo, representa avanços na política ambiental brasileira. Procurou-se também buscar subsídios para esboçar o papel dos diferentes atores no estabelecimento e na aplicação da taxa de fiscalização ambiental; e, ainda, vislumbrar até que ponto as tensões entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento sustentável se refletem no discurso de diferentes agentes envolvidos. Seguem análise da revisão documental e bibliográfica e análise do discurso técnico.

3.1. Análise da revisão documental e bibliográfica

No Brasil, os instrumentos de comando e controle (ação policial de fiscalização) ainda predominam como ferramentas de gestão ambiental. O coroamento dessa política é a Lei de Crimes Ambientais (lei federal nº. 9.605/98), pela qual o infrator deve ser penalizado como um criminoso de fato. Esses instrumentos, de caráter repressivo, contudo, são considerados ineficientes e ineficazes por diversos autores (Pádua, 1997; Serôa da Motta, 1999; Bellia, 2001). Já começaram, em alguns estados, a ser substituídos por novos instrumentos, considerados mais modernos, como os econômicos. As experiências mais expressivas, nesse sentido, são o denominado ICMS Ecológico e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA).

O ICMS Ecológico é o mais antigo e surgiu no estado do Paraná, em 1991. Esse instrumento prevê o repasse de 5% do valor total do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, que é de competência dos estados e do Distrito Federal, aos municípios, de acordo com critérios ecológicos. O imposto foi também adotado pelos estados de São Paulo (1993), Minas Gerais (1995), Rondônia (1996), Rio Grande do Sul (1998), Mato Grosso do Sul (2001) e Mato Grosso (2001). Atualmente, está em fase de implementação ou regulamentação em Pernambuco, Tocantins, Amapá e Goiás; e, em debate ou tramitação, nas casas legislativas dos estados da Bahia, Pará, Santa Catarina, Ceará e Rio de Janeiro.

Para Silva-Sánchez (2003, 26) o ICMS Ecológico, nascido sob a égide da "compensação", evoluiu, transformando-se, ao longo do tempo, também em instrumento de incentivo, direto e indireto à conservação ambiental, hoje o que mais o caracteriza. Apesar das inúmeras críticas, de resultados questionáveis, e da falta de articulação política entre os estados e os municípios, diversos estudos exaltam o potencial desse instrumento (Souza, 2000; Bellia, 2001; Silva-Sánchez, 2003).

A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) aparece como iniciativa mais recente, criada pela lei federal nº. 10.165, de 27 de dezembro de 2000. Essa lei modificou o artigo 17 da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA (Lei nº. 6938, de 31 de agosto de 1981) e substituiu as portarias do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, que instituíam e regulamentavam a antiga Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA (Portarias 113/97, 31-N/99 e 33/99), combatida por ser inconstitucional.

Embora com outra roupagem, a TCFA também não foi capaz de encerrar as inúmeras discussões acerca do seu pagamento. Para vários tributaristas, a TCFA, assim como a antiga TFA, é inconstitucional. Contudo, todas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) movidas contra a Taxa não foram acatadas pelo Supremo Tribunal Federal - STF, que suspendeu as liminares, então concedidas. Toda a polêmica, de certa forma, desestimulou a criação das TCFAs estaduais, prevista na Lei.

A arrecadação da TCFA é obrigatória e válida para todo o território brasileiro, desde 2000. O artigo 2º da lei federal (10165/00) faculta aos estados e ao Distrito Federal a instituição de lei, em consonância com a legislação federal. A instituição de lei estadual para controle e fiscalização ambiental não representa ônus extra ao contribuinte, mas garante o recolhimento de parte dos recursos cobrados aos cofres estaduais. Apesar da aparente vantagem, a maioria dos governos estaduais não demonstra interesse em criar suas leis pertinentes.

O estado de Goiás, no governo de Marconi Perillo (1999-2006), foi o primeiro a ver vantagens na criação de lei estadual para a taxa de fiscalização ambiental. A Taxa de Fiscalização Ambiental do Estado de Goiás (TFAGO) instituída em 2002, gerou importante ganho político para o governo; pelo menos no primeiro momento. O discurso governamental de desenvolvimento econômico, com a incorporação da variável ambiental, teve repercussão muito boa no cenário nacional e internacional. A incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável no discurso ideológico do desenvolvimento econômico local, por um lado atraiu empresas para o estado, mas parece ter criado um abismo de contradições entre o discurso e a prática. Embora o aprofundamento dessas conjecturas escape aos propósitos deste artigo, é possível sugerir que as ambivalências que envolvem o tema parecem refletir-se no discurso de técnicos do setor público e da iniciativa privada.

3.2. Análise do discurso técnico

O aparente entusiasmo com a taxa ambiental e também com o discurso da sustentabilidade refletem-se na fala de alguns técnicos representantes da Agência

Goiana de Meio Ambiente (AGMA). Em entrevista, um deles declarou que "Goiás é o único estado da Federação que tem demonstrado interesse em implantar os mecanismos para efetivar os Sistemas de Gestão Ambiental - SGAs, pré-requisito para o desenvolvimento sustentável". Ele ressaltou que a parceria com o setor empresarial tem sido de fundamental importância para o sucesso da política ambiental do Estado e citou a TFAGO como bom exemplo de instrumento da gestão ambiental. Apesar da convicção na fala desse representante da área ambiental do governo estadual, que é funcionário em cargo de chefia, não foi difícil, durante as visitas técnicas, constatar por meio de observações que a TFAGO ainda apresenta mais problemas do que bons resultados, o que não inviabiliza ou desmerece a iniciativa do estado, positiva, louvável e precursora.

Uma visão menos otimista mostra, não apenas dificuldades, mas também julgamento contrário à taxa. Durante visita técnica à AGMA, chamou-nos a atenção o depoimento de outro funcionário da equipe técnica responsável pela TFAGO. Após comentar as inúmeras dificuldades para a implementação da taxa, que vão, na sua percepção, da falta de divulgação eficaz do tributo até dificuldades técnicas e burocráticas na construção de um cadastro "confiável", o funcionário disse que: *não acha certa a cobrança do tributo, pois, o brasileiro já paga muitos imposto*. Por esse comentário e vários outros que o seguiram, o funcionário, que trabalha no departamento de processamento de dados, deixou a impressão de discordar do tributo, em que pese sua importância ambiental.

Outra visão valoriza os aspectos regionais da taxa e, ainda, seu caráter ambiental. Um técnico ambiental de certa empresa goiana, ao ser entrevistado, fez análise muito interessante sobre a TFAGO, já provida de compreensão ambiental. Segundo ele, como o pagamento do tributo é obrigatório, sendo federal ou estadual, ter a certeza de que parte dos recursos arrecadados serão aplicados em programas ambientais goianos é mais "confortante".

Mais uma definição mostra problemas de cunho administrativo e político. Foi possível, por meio de um funcionário da Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás - SEFAZ, cedido à AGMA, comprovar que a coordenação entre as áreas fiscal e ambiental, no estado, é problemática. Segundo ele, as bases de dados da AGMA e da SEFAZ estão integradas desde 2004; com isso, desenvolveu-se uma coordenação dos setores fiscal e ambiental com o setor produtivo, o que pode vir a melhorar a fiscalização e, conseqüentemente, a arrecadação. Mesmo apresentando inúmeras falhas, essa iniciativa gerou um cadastro que, mesmo não sendo ainda tão confiável, como enfatizou exaustivamente o entrevistado, é melhor do que os cadastros anteriores.

Outros problemas administrativos também são importantes. Pelo parecer de um dos técnicos responsáveis pela taxa, "várias empresas estão pagando o tributo e não deveriam estar pagando, e são muitas as empresas que não pagam e deveriam estar pagando". Quanto aos dados coletados pela pesquisa junto à base de dados da SEFAZ/AGMA, a TFAGO tinha 24.984 contribuintes cadastrados em dezembro de 2005, o que representa apenas 10% dos registros da SEFAZ. Segundo o parecer, não é possível determinar quem deveria estar cadastrado, pois a lei é imprecisa nesse sentido. O parecer limita-se a dizer que o percentual de cadastrados é muito pequeno. E, pela base de dados da SEFAZ, dos contribuintes cadastrados, 11.092 estavam inadimplentes em dezembro de 2005.

A falta de interesse governamental parece revelar-se na tolerância com a inadimplência. O referido parecer fez referência, tanto à legislação federal como à estadual, demonstrando ter bom conhecimento técnico e de que o contribuinte precisa cadastrar-se, ou na AGMA ou na SEFAZ, para arrecadação da TFAGO. O cadastramento digital e obrigatório não representa ônus para o contribuinte. Caso o contribuinte não pague a taxa, poderá sofrer as mesmas sanções que sofreria ao não arrecadar qualquer outro tributo estadual. Mas, ainda não foram aplicadas sanções aos inadimplentes. Uma crítica feita à Lei (Lei nº. 10.165/00) é que a não aplicação de indexadores aos valores arrecadados, os tornará, em pouco tempo, irrisórios frente ao potencial poluidor de inúmeras empresas. Funcionário entrevistado demonstrou convicção de que a Lei sofrerá alterações a curto ou médio prazo.

A utilização dos recursos parece estar se voltando para finalidades ambientais. De acordo com um representante da AGMA, em entrevista, os recursos da TFAGO estão sendo utilizados para financiar a implantação dos SGAs, que visam a produção industrial limpa e que devem permitir a melhoria do desempenho das empresas e indústrias goianas. Isso está em sintonia com a legislação que criou a taxa. A Assessoria de Comunicação da AGMA informa que os recursos da TFAGO estão sendo utilizados, preferencialmente, na manutenção do programa de produção mais limpa e gestão ambiental - PLGA, iniciado em 2003. Como assinala Martins Júnior (2005: 123), *"a AGMA disponibilizará, para manutenção do PLGA, recursos oriundos da TFAGO, garantindo de forma planejada o aporte eficiente de recursos humanos, materiais e financeiros necessários"*.

Mesmo em casos de adesão à taxa, a racionalidade econômica parece prevalecer. Ainda foi possível constatar na pesquisa, que a adesão dos empresários ao cadastro da AGMA e a TFAGO visa, prioritariamente, à inserção de suas indústrias no mercado internacional do Mercado Verde, ou Ecobusiness. Com isso, a reflexão que foi feita por um dos entrevistados é que *"a Taxa só está sendo paga, por muitos*

contribuintes, porque é obrigatória, mas para outros representa um investimento". O mesmo funcionário completa: "o ambiental só vai ser levado em consideração, por muito empresários, quando for economicamente interessante".

No quadro de ambivalências, há também demonstrações de interesse, tanto por parte do governo, como dos empresários. Na implementação do PLGA, merece destaque, segundo o presidente da AGMA, em entrevista, o curso de Produção Mais Limpa (P+L), finalizado em novembro de 2005. O curso foi financiado exclusivamente com recursos oriundos da TFAGO e teve a participação de técnicos do governo estadual e da iniciativa privada, principalmente de indústrias com elevado potencial poluidor.

Ficou explícito nas entrevistas, assim como nas observações feitas durante as visitas técnicas, que o discurso dos técnicos da esfera pública e da privada destoa, e muito, da prática ambiental. A discussão sugere que, de parte do corpo governamental, o discurso do desenvolvimento sustentável tende ainda ser em larga medida formal. Enquanto os tomadores de decisão sofrem pressões dos diversos grupos de interesse, os técnicos tendem a apresentar certa dualidade, no que diz respeito a conflitos entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento sustentável. Da parte dos representantes do setor privado, embora a inadimplência reflita desinteresse, a motivação econômica, em particular pelos benefícios da certificação verde, pode estar contribuindo para a mudança das práticas ambientais.

Considerações finais

A promoção do desenvolvimento sustentável só se fará mediante a integração das políticas econômicas, sociais e ambientais. No que diz respeito às políticas ambientais, uma gestão eficiente e eficaz necessita de instrumentos econômicos também eficientes e eficazes e não só de normas regulamentadoras. Experiências, como a cobrança de uma taxa de controle e fiscalização ambiental, demonstram que está em andamento no Brasil mudança, necessária e já atrasada, na política ambiental. A etapa baseada exclusivamente nos instrumentos de coordenação e controle começa a ser suplementada ou substituída por instrumentos mais eficientes, como os econômicos. Invariavelmente, o País segue o mesmo caminho percorrido pelos países ricos. O sucesso nesses países não determina necessariamente êxito no caso brasileiro, mas permite que seja estabelecido um marco referencial.

No caso do Estado de Goiás, a TFAGO reafirma a necessidade de parceria entre o estado e o setor produtivo. Mesmo que os interesses sejam, por ambas as partes, em muitos casos meramente econômicos, os resultados representam também melhorias ambientais. Ambos os atores, tanto o Estado como o setor privado,

têm papel importante no declínio da taxa de fiscalização ambiental. O estado se mostra ineficiente e ineficaz na aplicação e fiscalização da legislação. O setor privado se mostra desinteressado nas questões ambientais.

Constatou-se que a ideologia do desenvolvimento econômico se reflete no discurso dos técnicos, tanto os governamentais como os das empresas, sobre o desenvolvimento sustentável. A preocupação ambiental ocupa segundo plano. Apesar do discurso, em muitos casos, contrário, a ideologia capitalista prevalece arraigada na prática. A TFAGO ainda traz mais problemas do que bons resultados. Contudo, a iniciativa demonstra a necessidade de mudanças na gestão ambiental. Com um pouco mais de empenho do poder público e também do setor privado, poderá vir, brevemente, modelo que sirva para os demais estados e até mesmo para os demais países da América Latina e Caribe.

Referências

- BELLIA, Vitor. Introdução à economia do meio ambiente. Brasília: IBAMA, 2001.
- BOLETIM AMBIENTAL DO ESTADO DE GOIÁS - 2004. Agência Goiana de Meio Ambiente. Goiânia: AGMA, 2004.
- BRYANT, Raymond L. e BAILEY, Sinéad. Third world political ecology. London: Routledge, 1997.
- BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Gestão ambiental: instrumentos e práticas. Brasília: IBAMA, 1994.
- CASTRO, Iná Elias de. Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação. In: CASTRO, Iná Elias de e GOMES, Paulo; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). Explorações geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- CEPAL - Comissão econômica para a América Latina e Caribe. Seminário nacional sobre coordenação de política fiscal e ambiental. Salvador: CEPAL, 2004.
- CIDADE, Lúcia Cony Faria. Ideologia, imagem ambiental e organização do espaço urbano. In: ANPEGE. VI Encontro Nacional da ANPEGE. Universidade Federal do Ceará - UFC e Universidade Estadual do Ceará - UECE. Fortaleza: ANPEGE, 2005.
- _____. Modernidade, visões de mundo, natureza e geografia no século dezenove. Brasília: Espaço e Geografia, 2001a.
- _____. Visões de mundo, visões da natureza e a formação de paradigmas geográficos. São Paulo: Terra Livre, 2001b.
- LÖWY, Michael. Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 2003.

- MARQUES, João F. e COMUNE, Antônio E. A Teoria Neoclássica e a Valoração Ambiental. In: ROMEIRO, A. R., B. P. REYDON e M. L. LEONARDI. Economia do meio ambiente. Teoria, políticas e gestão de espaços regionais. Campinas, São Paulo: UNICAMP, 1999.
- MARTINS JÚNIOR, Osmar Pires (org.). Introdução aos sistemas de gestão ambiental - teoria e prática. Goiânia: Ed. Kelps, 2005.
- MEADOWS, Donella; RANDERS, Jorgen e MEADOWS, Dennis. Limits to growth: the 30-year update. White River Junction, Vermont: Chelsea Green Publishing, 2004.
- SERÔA DA MOTTA, Ronaldo e MENDES, Francisco Eduardo. Instrumentos econômicos na gestão ambiental: Aspectos teóricos e de implementação. In: ROMEIRO, A. R., B. P. REYDON e M. L. LEONARDI. Economia do meio ambiente. Teoria, políticas e gestão de espaços regionais. Campinas, São Paulo: UNICAMP, 1999.
- SILVA, Heliton Leal e BENTES, Jackson Nunes. A Educação Ambiental e o Ensino de Geografia. VIII Encontro nacional de prática de ensino de geografia - formação do professor e prática de ensino de geografia. Dourados: UFMS, 2005.
- SILVA, Heliton Leal e CIDADE, Lúcia Cony Faria. Breves reflexões sobre o desenvolvimento gerado pela agroindústria no município de Rio Verde, Goiás, Brasil. VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, Brasília: ECOECO, 2005.
- SILVA-SÁNCHEZ, Solange S. Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil. São Paulo: Annablume, 2003.
- SOUZA, Marcelo Pereira. Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática. São Paulo: Editora Riani Costa. 2000.
- TIETENBERG, T.H. Administrando a transição para um desenvolvimento sustentável: o papel dos incentivos econômicos. In: MAY, P.H. e MOTTA, R. S. (orgs.). Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Campus, 1999.
- THOMPSON, John B. Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.
- WCED. Our common future. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Legislação consultada

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, Lei nº. 14.384, Goiânia, GO, 2002.

GOVERNO FEDERAL, Lei nº. 6.938, Brasília, DF, 1981.

_____, Lei nº. 9605, Brasília, DF, 1998.

_____, Lei nº. 10.165, Brasília, DF, 2000.

- _____, Lei Complementar nº. 87, Brasília, DF, 1996.
_____, Lei Complementar nº. 92, Brasília, DF, 1997.
_____, Lei Complementar nº. 99, Brasília, DF, 1999.
_____, Lei Complementar nº. 102, Brasília, DF, 2000.

Sites consultados

www.agenciaambiental.go.gov.br

www.brasilpnuma.org.br

www.ibama.gov.br

www.mma.gov.br

www.sefaz.go.gov.br

www.senado.gov.br

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a experiência do estado de Goiás, Brasil, com a Taxa de Fiscalização Ambiental (TFAGO), sob a perspectiva da ambivalência entre o discurso da sustentabilidade e sua prática. O tributo é instrumento econômico, de caráter preventivo e moderna ferramenta de gestão ambiental. A TFAGO ainda traz mais problemas do que bons resultados. Contudo, a iniciativa demonstra a necessidade de mudanças na gestão ambiental e, com pouco mais de empenho do poder público e do setor privado, pode vir, brevemente, a servir de modelo para os demais estados brasileiros.

Palavras-chave: Instrumentos de política ambiental; Gestão ambiental; Desenvolvimento sustentável.

Abstract

The main objective of the text is to analyse the experience of the State of Goiás, Brazil, in applying the Environmental Fiscal Tax (TFAGO), under the perspective of the ambivalences between the discourse of sustainability and its practice. The tax is an economic instrument of a preventive nature, which is also regarded as an instrument of environmental management. The TFAGO has brought about more problems than good outcomes. However, the initiative explicit the need to introduce changes in environmental management and, with the political will of public powers and the private sector, it might become a reference for other Brazilian states.

Key words: Instruments of environment policy; Environmental management, Sustainable development.

Resumen

El objetivo del texto es analizar la experiencia del Estado de Goias, Brasil, con la Tasa de Fiscalización Ambiental (TFAGO), bajo la perspectiva de las ambivalencias entre el discurso de la sustentabilidad y su práctica. El impuesto es un instrumento económico, de carácter preventivo y también una moderna herramienta de gestión ambiental. La TFAGO ha generado, sin embargo, más problemas que buenos resultados. Sin embargo, la iniciativa atesta la necesidad de cambios en la gestión ambiental y, con un poco más de esfuerzo del poder público y del sector privado, suele convertirse en modelo para los demás estados brasileiros.

Palabras clave: Instrumentos de política ambiental; Gestión ambiental; Desarrollo sustentable.

Anna Maria Felipin Rigobello

Mestre em Turismo e Hotelaria - UNIVALI. Especialista em Educação e Gestão Ambiental, Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana - FECEA.

Luiz Daniel Muniz Junqueira

Mestrando em Turismo e Hotelaria, Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Professor de Turismo da UPIS.

Gestão de impacto de visitantes no ambiente natural: capacidade de carga do Parque Nacional do Iguaçu

Introdução

O trabalho apresentado desenvolve-se com a finalidade de caracterizar a situação em que se encontram os estudos de gestão de impacto de visitantes, com ênfase na capacidade de carga da visitação em áreas naturais. Para tanto, delimitou-se o Parque Nacional do Iguaçu, localizado na cidade de Foz do Iguaçu, extremo oeste do estado do Paraná, para análise desse estudo. Para alcançar o objetivo deu-se a necessidade de buscar as principais teorias e conceitos sobre gestão de impactos em áreas naturais, entendido neste trabalho como capacidade de carga.

A relação entre ambientes naturais e turismo caracteriza o uso direto e indireto dos recursos ecológicos, tanto dos renováveis como dos não-renováveis. A exploração do turismo nessas áreas sensíveis cresce gradativamente, devido às necessidades de lazer e recreação impostas pela atual conjuntura social, e também pela importância dada pela sociedade às atividades que proporcionam contato com a natureza.

O turismo, contudo, não deve ser visto apenas pelo lado da atividade em si, pois é fenômeno que incide na relação social, na cultura, na economia e no meio ambiente da comunidade. Desse modo, um recurso natural para ser considerado atrativo turístico é necessário dispor de beleza cênica significativa, ou seja, um diferencial que o distinga de outros lugares. Isso consolida o local como potencial núcleo turístico receptor. Para a efetivação desse potencial, é necessária a elaboração de um planejamento turístico da gestão ambiental, visando atender às necessidades da sociedade atual sem comprometer o usufruto de tais recursos pelas gerações futuras.

No entanto, à medida que as explorações pela atividade turística em setores naturais sensíveis aumentam, a preocupação com a conservação des-

sas áreas torna-se essencial para sua utilização futura. Tal preocupação é decorrente dos problemas causados pelo uso indevido dos recursos naturais, como a não observância de planejamento eficiente que evidencie principalmente a capacidade de carga do local e o preserve de impactos negativos irreversíveis para o meio ambiente.

O gerenciamento do referido potencial de carga pode ser eficiente pois é método que procura quantificar a relação entre a quantidade de indivíduos e a capacidade de suporte das áreas naturais destinadas ao uso público, de maneira que favoreça diretamente o uso controlado dos recursos e indiretamente, a conservação do meio ambiente. A capacidade de carga (*carrying capacity*) foi um dos primeiros métodos desenvolvidos com vista à preocupação do impacto nos meios naturais. Daí surgiram alguns modelos desenvolvidos e propostos para manejarem os impactos dos visitantes mediante padrões numéricos (Método de Cifuentes, Formulação de Boullón, Formulação de Salinas, Densidades e Padrões de Uso Turístico - Cerro; Chávez & Cid; Gómez) e a distância pessoal (Bolha Ecológica - Boullón).

O conceito de capacidade de carga é definido por Cerro (1993) como o método de determinar o nível de degradação ecológica que pode ser considerada aceitável, em função de fixar a capacidade máxima de visitantes na área destinada ao uso público. Desse conceito, resultaram diversas metodologias, compreendidas como componentes do espectro metodológico, aplicáveis a casos particulares.

Os principais modelos para a gestão do uso público em áreas naturais protegidas (espectros metodológicos) utilizados nas unidades de conservação são: o Espectro de Oportunidades Recreativas (ROS), os Limites Aceitáveis de Câmbio (LAC), a Gestão do Impacto de Visitantes (VIM), o Processo de Gestão da Visitação (VAMP), o Modelo de Otimização da Gestão Turística (TOM) e a Proteção aos Recursos e à Experiência dos Visitantes (VERP). Esses espectros contribuem para programas de uso público dos planos de manejo nas unidades de conservação.

A diversidade dos recursos naturais que apresentam potencial turístico exige estudos iniciais do aparato metodológico capaz de propor alternativas e medidas para a gestão responsável do meio ambiente. No caso do Parque Nacional do Iguaçu, objeto desse estudo, a capacidade de carga é baseada no modelo de Gestão de Impacto de Visitantes (VIM), pois a demanda de visitantes nas áreas permitidas ao acesso público é intensa desde a implantação da infra-estrutura turística atual.

1. GESTÃO DE IMPACTOS EM AMBIENTES NATURAIS

As Áreas Naturais Protegidas ou as Unidades de Conservação (UCs), podem ser consideradas como principais atrativos turísticos de uma localidade, necessitando de gestão consciente para a utilização dos seus recursos naturais. Nesse sentido, as UCs podem ser definidas como:

[...] porções do território nacional, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, de domínio público ou propriedade privada, legalmente instituídas pelo poder público, com objetivos e limites definidos, sob regimes especiais de administração e às quais se aplicam as garantias de proteção (TURISMO VISÃO E AÇÃO, 2000, p. 65).

Sendo assim, as Unidades de Conservação tem a sua criação vinculada aos objetivos nacionais de conservação da natureza que, para o IBAMA (2000), dentre os principais destacam-se: o de manter a diversidade biológica, proteger as espécies ameaçadas de extinção, preservar e restaurar a diversidade de ecossistemas naturais, promover a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, estimular o desenvolvimento regional integrado com bases nas práticas de conservação, manejar os recursos da flora e da fauna, proteger paisagens naturais ou pouco alteradas, proteger as características excepcionais da natureza, incentivar atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento de natureza ambiental e por fim, preservar as áreas naturais até que estudos futuros indiquem sua adequada destinação.

Por mais que uma área se encontre sobre preservação permanente, uma vez aberta ao uso público a mesma inevitavelmente sofrerá impactos, cabendo à gestão e ao plano de manejo zonedar as áreas destinadas às atividades de visitação e elaborar diretrizes para que os impactos sejam minimizados. Sendo assim, pode-se afirmar que o turismo como outras atividades econômicas geram impactos positivos ou negativos, que segundo Cooper (2001) podem ser diretos, indiretos ou induzidos. Como exemplo de impactos diretos pelo lado positivo a atividade turística pode induzir à preservação histórica e, quando voltados para o ambiente natural, pode proporcionar a criação de parques nacionais e de vidas selvagens, ou ainda a proteção de recifes e praias e a manutenção de florestas. Já como exemplos dos impactos negativos diretos podem ser citados o acúmulo de lixo, a contaminação das águas, a poluição sonora e ambiental e a depredação do meio ambiente (Ruschmann, 1997).

Apesar dos impactos gerados pelo turismo, outras atividades também causam danos ao meio ambiente. De acordo com Mathieson & Wall (1982, p. 93), "o turismo não é provedor do todo impacto ambiental, mas o turista acaba fazendo parte deste, se não tiver consciência de uma educação ecológico-social". Sendo assim, já nos estudos do autor, é possível observar uma preocupação com a gestão e o desenvolvimento turístico, ao afirmar que se deve calcular o número de turistas que uma área pode suportar. Minimizando os impactos dos recursos naturais (capacidade de carga), deve-se reverter a renda gerada pelo turista para recuperação das áreas degradadas e melhoria de infra-estrutura e, por fim, deve-se promover campanhas de educação ambiental tanto para os visitantes desses espaços como para a comunidade local.

Com a finalidade de cumprir os objetivos propostos, a partir da década de 1970, são realizados os primeiros estudos sobre capacidade de carga com o intuito de responder inquietações a respeito de quantas pessoas um determinado local ou ambiente pode suportar antes que se deteriore ou se descaracterize de forma irreversível, causando impactos, nesse caso negativos ao local. A resolução 001/86 do Conama (*apud* Soldateli, 2005), caracteriza impacto ambiental como:

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais.

Desse modo, os estudos sobre capacidade de carga visam gerenciar a utilização dessas áreas naturais por meio da aplicação dos espectros metodológicos, para assim, reduzir o impacto negativo e maximizar os positivos mediante planejamento que tenha, como princípio, o manejo e monitoramento do uso das áreas naturais.

1.1 Conceitos de capacidade de carga

O conceito de capacidade de carga (*carrying capacity*) é proveniente da área de ciências agrárias - manejo de pastagens - e tem sido aplicado ao turismo para representar o índice ideal quantitativo, que a destinação possui para absorver os visitantes e todas as conseqüências de sua presença (Pires, 2001, p. 246).

Em sua fase pioneira, utilizada nos parques dos Estados Unidos, o conceito foi definido na década de 1964 por Wagar (*apud* Pires, 2005) como "*o nível de uso que uma área pode suportar sem afetar a sua qualidade*". Sendo assim, a ética e a gestão do menor impacto nas áreas naturais para prevenir e minimizar problemas ambientais vem sendo desenvolvidas há mais de 30 anos.

Dentre os métodos adotados para estabelecer a capacidade de carga de determinada área natural, os mais utilizados são: o de *Cifuentes* - definido por um processo de determinação numérica da capacidade de carga que possui três níveis sucessivos (capacidade de carga física, real e efetiva); a *Formulação de Boullón* - proposta numérica que calcula o total de visitas diárias multiplicando o valor da capacidade por um coeficiente de rotatividade; a *Formulação de Salinas* - constituída de fórmula matemática, na qual a capacidade de carga turística é função de alguns coeficientes representativos de fatores como fragilidade da paisagem, funcionalidade recreativa e a categoria turística do local; a densidades e padrões de uso turístico apresenta-se seguindo indicadores de uso, baseados em critérios como a densidade de usuários, densidade por tipo de atividade, por tipo de área, por tipo de zona em áreas naturais protegidas e, por fim, a distância pessoal (bolha ecológica) - metodologia que se dá pelo advento do conceito de capacidade de carga material (eventuais restrições impostas pelas condições do solo e da água) e da capacidade de carga psicológica.

Embora esses conceitos ainda sejam aplicados, para autores como Chavez & Rodrigues (1993), o conceito de capacidade de carga encontra-se centrado no paradigma do desenvolvimento sustentável, incluindo a questão sócio-cultural e econômica da população residente próximo às áreas visitadas. Segundo definições da OMT de 1983 (*apud* Pires, 2005), a capacidade de carga pode ser definida como "*a capacidade de suporte ou tolerância de uma área para acolher um número de visitantes sem alterar o seu estado natura; o que implica limite ao crescimento turístico em área sem que se modifique o seu entorno*".

Portanto, o estudo da capacidade de carga de uma área é essencial para a manutenção da mesma visto que:

[...] está representada pelo número máximo de uso turístico-recreativo, associado à sua infra-estrutura, que uma área pode acomodar. Se esse nível é ultrapassado pode ocorrer a deterioração dos recursos, a diminuição da satisfação do visitante e impactos adversos sobre a sociedade, cultura e economia locais (Mcintyre & Hetherington apud Ceballos, 1996).

Esse conceito já evidencia uma capacidade de carga voltada não apenas aos recursos biofísicos, mas também se preocupa com a capacidade social, ou seja, o caráter da experiência recreativa dos visitantes bem como a sua influência na comunidade local. Assim, os espectros metodológicos foram desenvolvidos, a fim de contribuir para a melhor utilização de áreas protegidas, levando em consideração também a capacidade social do local.

1.2 Espectros metodológicos

Os espectros metodológicos foram desenvolvidos, a partir do conceito de capacidade de carga turística e são aplicadas com a finalidade de estabelecer limites ao uso público e ao manejo de áreas ambientais sensíveis, que requerem tal medida. Por levar em consideração cada área específica e suas particularidades, pode-se dizer que para cada situação há uma adaptação metodológica na gestão da visitação pública nas unidades de conservação (Balderramas, 2001).

Por serem métodos desenvolvidos, a partir do conceito de capacidade de carga, e adaptados às áreas conforme sua especificidade, os espectros metodológicos são baseados em parâmetros físico-ecológicos e psicológico-perceptivos, ou seja, de acordo com Pires (2001), eles são amplos e estabelecem abordagens, com base na capacidade de carga turístico-recreativa, apresentadas por pesquisadores do assunto como: capacidade ecológica, paisagística e perceptiva (Cerro, 1993); capacidade material, psicológica e ecológica (Boullón, 1985); capacidade física, econômica, ecológica e social (Sowaman, 1987); capacidade ambiental e ecológica (Baéz & Acuña, 1998); e capacidade de carga física, social, institucional e ecológica (Magro, 1999).

Agrupando os termos por afinidades, a capacidade de carga deve ser pensada sobre quatro grandes pontos de vista, que consideram o número de pessoas no local (capacidade de carga física, paisagística e material); o relacionamento das pessoas entre si e o meio (capacidade de carga social, psicológica e perceptiva); a administração, a gestão e os aspectos institucionais (capacidade de carga institucional e econômica); e os impactos ecológicos negativos (capacidade de carga ecológica e ambiental). Assim, com a finalidade de superar as limitações dos primeiros métodos de capacidade de carga, foi desenvolvido o espectro metodológico adaptando-o para cada área específica, o que promoveu grande variação de métodos de capacidade de carga analisados a seguir.

1.2.1 Espectro de oportunidades recreativas (ROS)

Do termo inglês, Recreation Opportunity Spectrum, o ROS foi desenvolvido por pesquisadores do Serviço Florestal e da Agência de Gestão Territorial dos Estados Unidos visando atender conflitos ocasionados pelo uso indevido de áreas com recursos naturais escassos. O modelo resulta de um processo de planejamento com etapas co-relacionadas e apresenta inventários das condições físicas, sociais e aspectos de administração que influenciam a experiência do visitante, exigindo monitoramento de todo o processo (Pires, 2005).

Mais centrado nos parâmetros psicológico-perceptivos, o modelo é aplicável não somente em áreas naturais protegidas, mas também de forma geral, ou seja, no planejamento da paisagem, desde que haja nesses locais demanda voltada para o turismo e a recreação na natureza. Sendo assim, o ROS fundamenta-se na satisfação e na expectativa do visitante, perante a conservação e a utilização dos espaços e recursos turísticos e na variedade de oportunidades do uso recreativo deles.

O ROS resulta, portanto, em ampla matriz de zoneamento recreativo e, por assim ser, além de ser utilizado como instrumento de gestão, vem sendo incorporado a outros modelos de planejamento, como os Limites Aceitáveis de Câmbio (LAC), a Gestão do Impacto de Visitantes (VIM) e o Processo de Gestão da Visitação (VAMP) em suas respectivas etapas metodológicas.

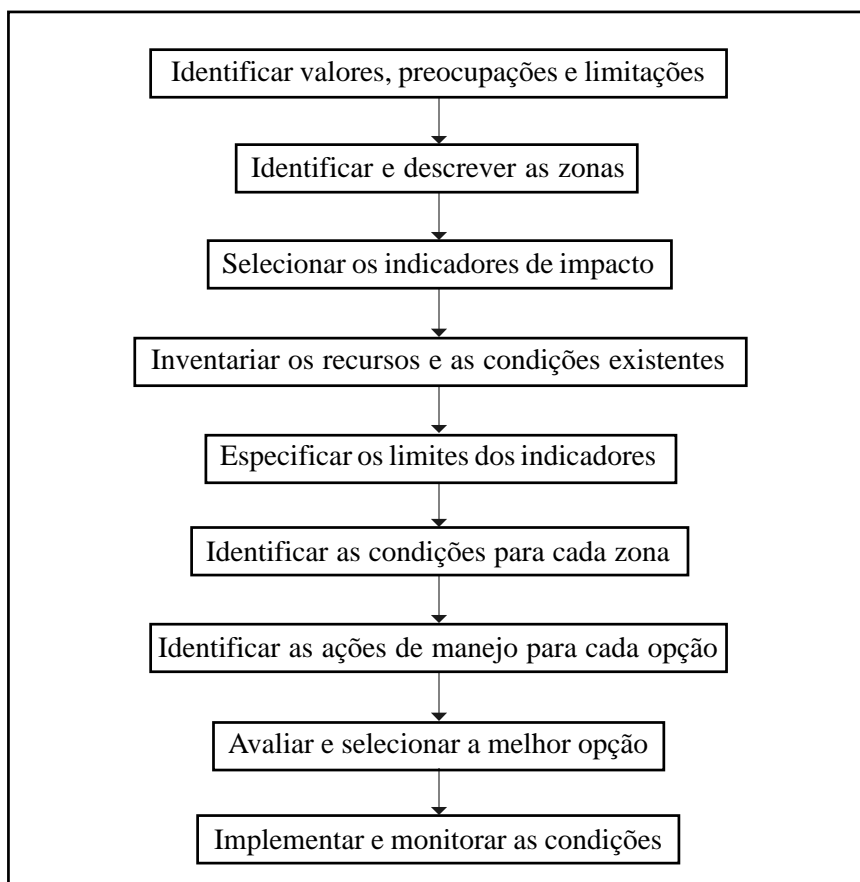
1.2.2 Limites aceitáveis de câmbio (LAC)

Também desenvolvido pelo Serviço Florestal americano para atender ao manejo dos impactos da recreação sobre o ambiente natural, a expressão LAC (Limits of Acceptable Change) indica que a utilização de uma área com finalidade turística pode estar causando impactos ou pode causá-los no futuro. Nesse sentido, as decisões de manejo consistem em estabelecer até que ponto as alterações são aceitáveis, além de não permitir que aconteçam deteriorações dentro das classes de oportunidade de uso (Pires, 2005).

Para Takahashi (2004, p. 18), o sistema LAC é fundamentado em 11 princípios básicos, reconhecidos atualmente como: "componentes fundamentais de um sistema de planejamento para a proteção e manejo de áreas naturais". Dentre esses princípios, podem-se destacar os seguintes: o manejo adequado das áreas depende dos objetivos propostos; a diversidade dos recursos, das condições sociais e administrativas das áreas é inevitável e pode ser desejável; o manejo é conduzido para influenciar as mudanças produzidas pelas pessoas; os impactos sobre os recursos e

as condições recreativas são conseqüências inevitáveis da utilização humana; a relação uso/impacto não é linear, mas sim influenciada por meio de muitas variáveis; limitar o uso é apenas uma das varias opções de manejo; o monitoramento é fundamental para o manejo profissional; o consenso das ações propostas entre os grupos afetados é necessário para o sucesso das estratégias de manejo, dentre outros componentes fundamentais não menos importantes. A fim de alcançar esses princípios básicos, em 1997 adotou-se terminologia mais consistente na seqüência de etapas do LAC, estabelecendo as seguintes fases apresentadas no quadro 1, sem que necessariamente elas sejam executadas nessa seqüência:

Quadro 1 - Fases do limite aceitável de câmbio - LAC



Fonte: Takahashi (2004).

As etapas mencionadas anteriormente reforçam a idéia de que o LAC consiste em sistema técnico de planejamento que gera referencial sistemático para a tomada de decisões de gestão, reconhecendo sempre duas vertentes: a social e a ecológica e os impactos produzidos pelas atividades recreativas nessas esferas. Sendo assim, enquanto a capacidade de carga busca determinar quantas pessoas poderiam usar uma área sem causar danos, o LAC se preocupa com as condições desejadas e quanto de mudança pode ser tolerado nas diferentes zonas da unidade.

2.2.3 Gestão do impacto de visitantes (VIM)

Por ser desenvolvido também pelo Serviço Nacional de Parques e pela Associação de Conservação dos Estados Unidos, o VIM (Visitor Impact Management), apresenta metodologia de identificação e monitoramento de impactos similar ao LAC e procura estabelecer níveis de impacto e critérios de manejo para condições flexíveis e flutuantes de visitação. Sua ênfase está na definição dos objetivos de manejo para cada lugar ou zona no interior das áreas naturais e o que o diferencia do LAC é a não utilização de classes de oportunidades recreativas.

Segundo Pires (2005), com base na situação verificada, são definidas medidas de manejo apropriadas, tais como: a limitação temporária do acesso a determinados sítios; o monitoramento dos possíveis impactos decorrentes da concentração e aumento de visitantes sobre os sítios com fragilidade ecológica; a programação de meios para a interpretação da natureza, alternativos à presença dos visitantes nas áreas críticas; e a alternância de sítios para a visitação.

Pode-se dizer que o método está baseado em parâmetros físico-ecológicos, pois para Baéz (*apud* Balderramas, 2001), essa técnica permite avaliar impactos no ambiente natural, ocasionados pela visitação nessa área, pois parte da teoria de que a determinação da qualidade ambiental e a experiência do visitante são percepções complexas e relacionadas a diversos fatores como: a condição natural da área, as expectativas do visitante, os objetivos da área, os fatores socioculturais e também os condicionantes climatológicos. A partir desses fatores, é possível determinar impactos mensuráveis como a compactação do solo e a alteração da vegetação, possibilitando verificação mais constante e fiel do cumprimento dos objetivos de manejo estabelecido para determinada área.

Sendo assim, pode-se dizer que o VIM é um método prático, pois permite identificar fatores problemáticos potenciais que poderão causar ocorrência ou agravamento de impactos negativos inaceitáveis para o meio ambiente; além disso, permite também escolher a melhor estratégia de manejo para amenizar os impactos.

1.2.4 Processo de gestão da visitação (VAMP)

Pesquisado na esfera do Sistema de Planejamento e Gestão de Parque do Canadá, a metodologia VAMP (Visitor Activity Management Process), é uma ampliação do VIM e, em vez de ater-se à gestão dos recursos, "funciona complementarmente com enfoque voltado para gestão dos usuários desses recursos, subsidiando programas de interpretação ambiental e orientando os demais serviços oferecidos aos visitantes dos parques, acompanhando suas expectativas e grau de satisfação" (Pires, 2005, p. 23).

Assim, fica evidente a utilização do Espectro de Oportunidades Recreativas, pois estabelece oportunidades de recreação para os visitantes das áreas naturais.

1.2.5 Modelo de otimização da gestão turística (TOM)

O referencial metodológico do TOM (Tourism Optimization Model) foi desenvolvido na Austrália e pode ser aplicado não somente nos parques, mas também em destinações de turismo de natureza. O ponto de partida desse modelo é o LAC, pois visa controlar e administrar a atividade turística a partir da perspectiva de rendimentos, porém baseados em ações conscientes e sustentáveis, evitando o enfoque na utilização excessiva da área natural, ou nos modelos de capacidade de carga tradicionais.

Para Pires (2005), o modelo TOM tem a finalidade de perceber políticas setoriais, bem como os valores da comunidade local, as características apresentadas pela destinação, as tendências do mercado nacional e internacional, além dos indicadores ecológicos, sociais, ambientais e o limite aceitável de uso dessas localidades, por serem estes os principais condicionantes do crescimento do turismo na região.

1.2.6 Proteção aos recursos e à experiência dos visitantes (VERP)

Também estudado pelo Serviço Nacional de Parques dos Estados Unidos e similar ao VAMP, o VERP (Visitor Experience and Resource Protection) é processo que orienta a análise dos recursos com base no conhecimento do seu significado e da sensibilidade. A análise das oportunidades recreativas nesse caso é orientada por dados sistematizados da experiência e da percepção de visitantes, voltando a ênfase da gestão de todo o processo para o zoneamento, pois prevê um futuro

desejável tanto para os recursos naturais quanto para as condições sociais de sua utilização, pela definição de níveis de uso apropriado e, onde, quando e como devem ser aplicados.

2. GESTÃO DO IMPACTO DE VISITANTES (VIM) NO PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU

Até a década de 1960, o oeste paranaense mantinha-se bem preservado; porém, a partir dessa época, houve um processo mais intenso de depredação ambiental e o que hoje forma área preservada pelo Parque Nacional do Iguaçu (PNI). Em 1980, estava praticamente delimitada e cercada pelo desenvolvimento da agricultura. Outro exemplo semelhante aconteceu na Serra do Mar, onde uma pequena faixa de mata atlântica foi mantida e, atualmente, os dois são os maiores remanescentes florestais do estado.

Já em 1542, o explorador espanhol Alvar Nuñez Cabeza de Vaca, que se deslocava rumo ao Paraguai, deparou-se com as quedas d'água no rio Iguaçu e com os índios tupi-guaranis que habitavam a região. Porém, foi Alberto Santos Dumont, em visita à região no ano de 1916, quem mais contribuiu para a criação do Parque Nacional do Iguaçu. Diante do recurso natural e sua beleza cênica, Santos Dumont solicitou ao governador do estado do Paraná que na área fosse criado um Parque.

No entanto, somente 23 (vinte e três) anos após a visita de Santos Dumont à região, o parque foi efetivamente criado pelo decreto-lei nº 1.035. Segundo parque a ser criado no Brasil, atualmente possui a área total de 185.262,2 ha. O processo de preservação se intensificou quando, em 1986, o parque recebeu o título, concedido pela UNESCO, de Patrimônio Natural da Humanidade.

O Parque dispõe de um acervo genético riquíssimo e, assim, protege grande parte de floresta estacional semidecidual e, ainda, uma porção de floresta ombrófila mista, ou mata de araucária. Quanto à biodiversidade da fauna, foram registradas diversas espécies de mamíferos, anfíbios, répteis, peixes e variadas espécies de aves.

Outro motivo de proteção da área do Parque Nacional do Iguaçu são as Cataratas do Iguaçu, com 2.700 metros de extensão (800 metros do lado brasileiro e 1.900 metros do lado argentino), consideradas um recurso natural turístico. As quedas são resultados de processos vulcânicos, ou seja, trata-se do chamado vulcanismo de fendas que ocorreu na região.

No entanto, toda a riqueza abrigada pelo Parque, sempre esteve ameaçada pela caça predatória e clandestina, pela extração ilegal de palmito, pela retirada de madeira e lenha, pelo uso de agrotóxicos próximo a rios que adentram o Parque e pelo desmatamento da mata ciliar, afetando todo o ecossistema.

O Parque Nacional do Iguaçu está sob fiscalização do IBAMA. Na intenção de elaborar planos de manejo para amenizar a depredação ambiental das unidades de conservação que administra, o órgão adotou um método que visa colocar juntos cidadãos da região, onde se encontra a unidade de conservação, as autoridades constituídas nos âmbitos municipal, estadual e federal e seus técnicos especialistas, na elaboração de uma estratégia de planejamento adequada.

O primeiro plano de manejo do Parque Nacional do Iguaçu foi elaborado em 1981, e por meio de uma oficina de planejamento, buscou-se a participação ampla dos envolvidos com o Parque, reunindo os pesquisadores, os municípios do entorno, os funcionários, a Polícia Florestal e, principalmente, vários segmentos da sociedade.

As estratégias estabelecidas pelo plano de manejo para a conservação dos recursos naturais, visam atender aos objetivos específicos estabelecidos pelo parque e baseados nos objetivos nacionais de conservação. Sendo assim, tais objetivos específicos contemplam a proteção dos ecossistemas florestais e lacustres representativos, dos recursos naturais de beleza cênica, da fauna e da flora nativa, dos recursos hídricos, do patrimônio geológico e dos sítios arqueológicos recuperando a memória da herança histórico-cultural do parque. Além disso, os objetivos contemplam também o desenvolvimento de atividades de pesquisas científicas, a diversificação das possibilidades de uso público, pelo planejamento e ordenamento de ocupação do solo, a oferta de programas de educação ambiental, o estímulo ao desenvolvimento do ecoturismo regional, com base nas práticas de preservação, e a interação do parque, no contexto do MERCOSUL. De forma sintetizada, todos os objetivos buscam assegurar a qualificação do Parque Nacional do Iguaçu como Patrimônio Natural da Humanidade.

Padrões desejáveis para os indicadores de impacto do Parque são baseados nos objetivos de seu manejo, uma vez que as atividades de uso público devem estar condicionadas ao cumprimento desses objetivos (Quadro 2), além da necessidade de se considerar que o grau de modificação do ambiente em áreas de uso público, ou seja, entre as zonas de uso intensivo e extensivo, deve ser diferente entre elas.

Quadro 2 - Objetivos de manejo e os indicadores de impactos potenciais

Objetivos de manejo do Parque Nacional do Iguaçu	Indicadores de impactos potenciais
1. Conservar, em estado natural, uma amostra do ecossistema da floresta subtropical subcaducifólia, sua diversidade ecológica e seus recursos genéticos.	Espécies exóticas, ocorrência de incêndios, coleta de plantas, área de vegetação degradada e área de solo nu.
2. Proteger e conservar o quadro natural e a beleza cênica das Cataratas do Iguaçu (em território brasileiro).	Número de barcos, número de helicópteros, fluxo e cor da água (secas, inundações, barragens, atividades fora do Parque) e construções.
3. Proteger espécies raras, em perigo ou ameaçadas de extinção.	Mudança de comportamento animal.
4. Fomentar atividades de pesquisa científica permitida, de monitoramento ambiental e de investigação arqueológica.	Interferência do uso público em pesquisas e locais de pesquisa (barulho, lixo, roubo etc.)
5. Levar o público a entender e apreciar o valor do Parque e a perceber a necessidade da conservação da natureza.	Danos em troncos, incêndio, segurança (risco, acidentes), erosão, vandalismo, lixo, dejetos, aspectos sanitários, coleta de plantas, barulho, mudança de comportamento animal, número de encontros nas trilhas, tamanhos dos grupos e velocidade dos veículos dentro do Parque.
6. Proteger sítios arqueológicos e objetos de herança sociocultural.	Vandalismo em estruturas, inscrições em rochas e roubo de artefatos.
7. Possibilitar atividades de recreio e de turismo, diretamente ligadas aos recursos da área e que sejam compatíveis com os demais objetivos de manejo do Parque.	Saneamento, comportamento danoso, segurança, conflitos de uso, impacto sonoro, visitação, danos à vegetação, problemas com solo/leito de trilhas e impacto à fauna.
8. Manter a produção hídrica, garantir a integridade do rio Floriano e proteger um trecho do rio Iguaçu.	Qualidade da água (potabilidade) e saneamento.
9. Dotar o Parque dos meios necessários e suficientes ao seu bom funcionamento e ao seu correto desenvolvimento.	Infra-estrutura de uso público, reclamações, serviços de concessionários, atendimento, percepção do visitante, fiscalização e manutenção.

Fonte: www.ibama.gov.br/parna_iguacu/

O reconhecimento de que algumas atividades de uso público indireto nas unidades de conservação podem ocasionar danos aos recursos naturais já tinha ocorrido quando da publicação do primeiro plano de manejo do Parque Nacional do Iguaçu, em 1981. No entanto, não havia ainda estudos e pesquisas suficientes e aprofundadas sobre gestão de impactos e técnicas mais eficientes para a determinação da capacidade de carga das áreas abertas à visitação.

Após os estudos e o desenvolvimento da metodologia baseada no espectro de oportunidade recreativa, para estudo e avaliação dos impactos provenientes do uso público em áreas naturais, adotou-se, no PNI, durante a revisão do plano de manejo, em 1999, o método VIM, sendo os estudos para essa versão realizados por Magro & Vieira (1998a e 1998b). A escolha se deu ao fato de o método ter como vantagem, a objetividade no levantamento de informações para a escolha de indicadores-chave de impacto, além de possuir embasamento científico consistente. Isso propicia um envolvimento da administração da unidade de conservação com o estudo desenvolvido. Nesse sentido, a escolha do método consiste em abordagem básica, para promover a identificação dos impactos causados pela visitação no parque, suas causas e as soluções potenciais para eles.

No entanto, assim como outros métodos desenvolvidos, a partir da capacidade de carga e da gestão dos impactos de visitação, o VIM apresenta cinco aspectos importantes a serem considerados no manejo, ou seja, as inter-relações dos impactos, as relações uso/impacto, a variação de tolerância, as influências de atividades específicas e as influências de locais específicos. Sendo assim, o principal papel do método VIM é identificar as relações existentes entre os indicadores-chave de impacto e os diversos padrões de uso público do parque, pois esses fatores determinam melhor manejo da área propiciando a conservação e a autorregulação dessa. Vale ressaltar, porém, que o plano de manejo deve ser resultado de uma ponderação entre diversos critérios que incluem desde a compatibilidade entre o método selecionado e os objetivos de manejo, até as dificuldades e custos de implantação do plano e a probabilidade de atingir o resultado esperado. Além disso, o manejo de uma área deve ser entendido como relação entre esta e suas zonas adjacentes, proporcionando tipos específicos de oportunidades por meio de um sistema integrado, evitando que oportunidades raras e únicas sejam convertidas em abundantes.

Para alcançar os níveis de gestão e redução dos impactos com o método VIM, a estrutura proposta pelo plano de manejo do PNI inclui um processo de oito etapas sequenciais para avaliar e manejar os impactos da visitação. Os cinco primeiros passos são voltados à identificação das condições dos problemas que,

apesar de parecer uma simples questão, têm freqüentemente provado ser um obstáculo para o efetivo manejo dos recursos e considerações relacionadas. As demais etapas visam atender à determinação do fator causal potencial que afeta a ocorrência e a intensidade desses impactos e à seleção de estratégias de manejo potenciais para reduzir as incidências desses impactos. Nesses termos, as oito etapas estabelecidas para avaliar e manejar os impactos decorrentes da visitação consiste em: uma pré-avaliação com delimitação da área física que envolve a zona de influência do impacto e a revisão de informações sobre a situação dessa área. A segunda etapa evidencia a revisão dos objetivos de manejo pertinentes à condição analisada e a terceira envolve a identificação das variáveis mensuráveis compatíveis com os objetivos de manejo, que devem descrever o tipo de condições ambientais e de experiência de visitação a serem providos.

A quarta etapa prevê a seleção dos padrões para os indicadores de impacto, descritos por meio das condições ambientais e os tipos de experiência a serem providos. Na quinta etapa, devem ser realizadas comparações entre os padrões definidos na etapa anterior e as condições existentes, para que, na sexta fase, possa ser realizada a identificação das prováveis causas dos impactos. Assim, isolam-se as causas mais significativas da situação-problema e estudam-se as relações entre os padrões de uso de visitação e os indicadores de impacto que tiveram seus respectivos padrões excedidos.

A sétima etapa visa à identificação efetiva das estratégias de manejo, tendo como base as fases anteriores. Evidencia-se que, nessa fase, devem-se focar melhor as causas prováveis dos impactos de visitação do que as condições dos impactos em si. Nesse sentido, as estratégias de manejo podem conter abordagens diretas (regulam ou restringem atividades de visitação) e abordagens indiretas (visam alcançar o resultado desejado, influenciando o comportamento do visitante).

Por fim, a oitava fase consiste na implementação das estratégias de manejo e deve ser efetivada instantaneamente nas áreas onde os impactos são inaceitáveis. Contudo, devido à variabilidade das causas e da natureza dos impactos da visitação, os programas de manejo devem ser flexíveis e responder, rápido e eficazmente, às condições de mudança. O monitoramento dos indicadores-chave de impacto também é essencial para conhecimento sobre a eficiência das ações adotadas, sem que essas alterem outras características da experiência.

Para os estudos e aplicação do VIM no Parque Nacional do Iguaçu, Magro e Vieira (1998) propuseram fichas para o monitoramento de indicadores-chave de impactos biofísicos e sociais, e os verificadores (variáveis) relacionados com os objetivos de manejo do Parque, facilmente observáveis e mensuráveis (Quadro 3).

Quadro 3 - Manejo do uso publico do PNI - Ficha de campo de indicadores de visitação

Nome do coletor: _____		Clima: () sol () chuva () nublado					
Data: ____/____/____		Local: _____		AD: _____		Ficha n� _____	
Tempo de percurso da trilha (ida): _____							
INDICADOR: Visitação (a cada 1 h - na ida)							
LOCAIS		VERIFICADORES					
Nas trilhas	Q1	n� de encontros com pessoas					
	Q2	n� de encontros com grupos					
	Q3	tamanho dos grupos					
Nas áreas de visitação	Q4	n� de pessoas na �rea 1					
	Q4A	n� de pessoas por atividade					
	Q5	n� de pessoas na �rea 2					
	Q5A	n� de pessoas por atividade					
	Q6	n� de pessoas na �rea 3					
	Q6A	n� de pessoas por atividade					
	Q7	n� de pessoas na �rea 4					
	Q7A	n� de pessoas por atividade					
	Q8	n� de pessoas na �rea 5					
	Q8A	n� de pessoas por atividade					
	Q9	n� de pessoas na �rea 6					
	Q9A	n� de pessoas por atividade					
	Q10	n� de pessoas na �rea 7					
	Q10A	n� de pessoas por atividade					
	Q11	n� de pessoas na �rea 8					
Q11A	n� de pessoas por atividade						
Q12	n� de pessoas na �rea 9						
Q12A	n� de pessoas por atividade						
Q13	n� de pessoas na �rea 10						
Q13A	n� de pessoas por atividade						
Q14	n� de pessoas na �rea 11						
Q14A	n� de pessoas por atividade						
Q15	n� de pessoas na �rea 12						
Q15A	n� de pessoas por atividade						

Fonte: Ficha de campo adaptada de Kuss; Graefe & Vaske (1990b). Disponível em: www.ibama.gov.br

Essas fichas foram aplicadas nas trilhas das Cataratas, do Macuco, da Cachoeirinha, da Usina São João, das Bananeiras, da Escadaria, da Represa e do Poço Preto. Para as áreas novas propostas na revisão do plano de manejo, o modelo será aplicado e as fichas e os procedimentos propostos estão indicados nos subprogramas de manejo do PNI.

Em função da aplicação presente das fichas baseadas no método VIM e levando-se em conta a experiência da equipe de planejamento, determinaram-se os seguintes números da capacidade de suporte para as áreas de uso público do PNI, a partir dos quais os VIM deverá ser aplicado e tais números reavaliados (Quadro 4).

Quadro 4 - Capacidade de suporte definida para áreas de uso público do Parque Nacional do Iguaçu, com base no Manejo do Impacto da Visitação (VIM)

ÁREAS DE USO PÚBLICO	NÚMEROS E COMENTÁRIOS
- Trilha interpretativa das Cataratas: percursos diurnos	80 pessoas simultaneamente - o que fica regulado pela capacidade do transporte coletivo do Parque
- Trilha interpretativa das Cataratas: observação de aves e vida silvestre	2 grupos de 10 visitantes em cada, sendo um ao amanhecer e outro ao entardecer
- Trilha interpretativa das Cataratas: passeio da Lua	5 grupos de 15 pessoas em cada, por noite
- Trilha interpretativa das Bananeiras	50 pessoas, simultaneamente
- Área de desenvolvimento Poço Preto	50 visitantes, simultaneamente
- Trilha interpretativa Poço Preto	10 visitantes em 2 grupos por dia
- Trilha interpretativa da Onça	2 grupos com 30 pessoas em cada, por dia, sendo um ao amanhecer e outro ao entardecer
- Trilha interpretativa da Represa	30 visitantes, simultaneamente
- Trilha interpretativa do Macuco	25 visitantes por carreta em saídas a cada 30 minutos
- Área de desenvolvimento Macuco: escalada	10 visitantes por grupo, sendo restritos 5 escaladores simultaneamente
- Área de desenvolvimento Macuco: Canioning no salto do Macuco	1 visitante de cada vez, ao longo do dia (com 1 instrutor ou 1 assistente)
- Espaço cultural das Letras	Número livre, até que estudos específicos sejam realizados
- Trilha interpretativa da Usina São João	25 visitantes, simultaneamente

ÁREAS DE USO PÚBLICO	NÚMEROS E COMENTÁRIOS
- Área de desenvolvimento Campinho	50 visitantes, sendo 10 o número de veículos por dia
- Área de desenvolvimento Ilha da Taquara	10 visitantes, simultaneamente
- Área de desenvolvimento Ilha do Sol (camping)	30 visitantes, simultaneamente
- Trilha interpretativa da Onça	2 grupos de 15 pessoas de cada vez
- Área de desenvolvimento Lagoa Encantada	2 grupos de 15 pessoas de cada vez
- Área de desenvolvimento Ilha do Cavalo (camping e piquenique)	25 pessoas, simultaneamente
- Rio Gonçalves Dias (atividades de boiacross e rafting)	Números a serem definidos após estudos e projeto específicos
- Área de desenvolvimento corredeiras da Barra (atividades de boiacross e rafting)	Números a serem definidos após estudos e projeto específicos
- Ciclovía e área para caminhada (na ciclovía)	Número livre, até que estudos específicos sejam realizados
- Trilha interpretativa Estrada Velha de Guapuva	Número livre, até que estudos específicos sejam realizados
- Área de desenvolvimento Torre de Santo Alberto	3 visitantes, simultaneamente, na plataforma superior de observação
- Trilha interpretativa da Linha Martins	30 visitantes, simultaneamente, na trilha e um barco para 6 pessoas de cada vez
- Área de desenvolvimento Represo (camping)	6 barracas de dois lugares cada ou 12 campistas

Fonte: www.ibama.gov.br/parna_iguacu/

A partir deste estudo de caso específico, surgiram técnicas diferenciadas para controle do uso público do PNI, no qual se estabelece o número de visitantes que cada área pesquisada comporta, sem causar impactos negativos prejudiciais aos recursos naturais. No entanto, o enfoque principal da maioria das técnicas está no estabelecimento de programas de monitoramento dos recursos e manejo do uso público de forma dinâmica.

Nas dependências do Parque Nacional do Iguaçu, além de medidas como coleta de lixo (seletivo), fiscalização da caça e da pesca e do desmatamento e de redução de poluição ambiental e sonora, além da redução dos acidentes envolvendo animais silvestres (implantação de ônibus ambientalmente corretos no trans-

porte dos visitantes dentro do parque), outras medidas que envolvem desde a administração, o marketing, até a gestão e redução de impactos negativos são contemplados em programas de manejo. Esses programas são subdivididos em subprogramas de manejo, agrupando as atividades por suas afinidades e visando propiciar o cumprimento dos objetivos específicos de manejo do Parque, e apresentam os objetivos, os resultados esperados, os indicadores e as atividades e normas desenvolvidas.

Dentre os vários programas de manejo do parque, o que mais se destaca para a gestão dos impactos dos visitantes é o programa de uso público, tendo como principal objetivo ordenar, direcionar e estabelecer novas atividades de uso público para o Parque, promovendo o conhecimento e a valorização dos seus recursos ambientais e culturais. Esse programa está subdividido nos subprogramas de recreação e o de interpretação e educação ambiental.

O subprograma de recreação propõe o enriquecimento das experiências de um público diversificado, estabelecendo vínculo de caráter ambiental, de acordo com as aptidões dos recursos naturais do Parque, ordenando e direcionando as suas atividades recreativas diversificadas e harmonizadas com o meio natural, por meio de melhor uso dos recursos hídricos, das trilhas nas matas e em áreas de lazer compartilhadas com municípios limítrofes. Outra proposta desse subprograma é garantir a segurança do visitante pela disponibilização de equipamentos e normas de segurança e presença institucional em todas as áreas de uso público.

Já o subprograma de interpretação e educação ambiental tem o objetivo de conscientização dos visitantes e da população local sobre a importância da conservação do parque. Sendo assim, para as crianças da comunidade são oferecidas oficinas educativas e palestras sobre conscientização ambiental. Para os visitantes, a questão de interpretação pode ser encontrada nas placas informativas ao longo das trilhas ecológicas, além dos vídeos e folders com informações sobre os recursos naturais do parque e sua necessidade de conservação.

Todas essas propostas buscam objetivo maior que é reduzir o impacto nas áreas sensíveis do PNI e principalmente na atual área das Cataratas. Sendo assim, variadas atividades foram desenvolvidas e algumas ainda estão em fase de viabilização e aplicação do VIM para garantir a diversificação das atividades de lazer. Dentre as atividades, apresentam-se a criação de espaços culturais, de centros de apoio à visitação, alimenta o e hospedagem, a amplia o e adequa o das trilhas e circuitos aquáticos às atividades como fotografia, interpreta o ambiental, contempla o, entre outros; a elabora o de projetos de ecoturismo para os municípios limítrofes do parque, incentivo às pesquisas científicas e resgate histórico do

parque e da região e, por fim, a produção de folhetos informativos sobre todas as atividades de uso público do Parque e onde e como essas podem ser realizadas.

Considerações finais

Após essa classificação do espectro metodológico, evidencia-se que todos os modelos para a gestão do uso público em áreas naturais protegidas possuem atributos positivos e limitações na sua aplicabilidade. O espectro metodológico é amplo e estabelece várias abordagens dos principais tipos de capacidade de carga turístico-recreativa, segundo a classificação de pesquisadores do assunto. Sendo assim, pode-se dizer que essas metodologias são apropriadas para avaliar os impactos dos visitantes e minimizá-las, além de facilitar a seleção de variadas ações voltadas para a gestão ou manejo do parque, produzir decisões voltadas à proteção dos recursos naturais e, principalmente, estimular o envolvimento do público e o compartilhamento de conhecimento com a comunidade local.

No entanto, por serem abordagens recentes na perspectiva da gestão do uso público dos recursos ambientais voltados para o turismo e a recreação, algumas limitações ou atributos negativos são identificadas nessas metodologias. Entre elas, as principais são: a necessidade de investimento em planejamento e a efetividade baseada na experiência. Outra limitação apresentada por esses métodos caracteriza-se pela abrangência apenas nas áreas protegidas legalmente; sendo assim, em outros ambientes sensíveis, como algumas praias que são abertas ao uso público massivo, há dificuldade em implantar essas abordagens para reduzir o impacto ambiental.

O método utilizado no Parque Nacional do Iguaçu para a gestão do impacto de visitantes nos recursos naturais baseia-se nas opções de lazer para os visitantes e no grau de satisfação ao final dessa utilização, caracterizado teoricamente como o VIM. Esse método proporcionou que áreas como a trilha das Cataratas tivesse uma redução de impacto, pois se implantaram outros atrativos voltados para a recreação, desconcentrando o fluxo de pessoas.

Apesar de conseguir atingir alguns de seus objetivos no PNI, a aplicação dessa metodologia apresenta algumas carências no Brasil, pois evidencia-se falta de pessoal capacitado, falta de capacidade de manejo, insuficiência de informações e dificuldade para que as áreas protegidas dos países em desenvolvimento possam, a curto prazo, contar com sistemas e equipamentos de tecnologia avançada.

Portanto, é evidente a necessidade da capacitação de recursos humanos para a gestão dessas áreas naturais, a fim de atender as novas metodologias que

surgem como novas forças de combate à degradação ambiental. Além disso, um planejamento adequado é fundamental para a gestão consciente de áreas ecológicas, juntamente com a conscientização da população local e dos visitantes para a conservação da natureza.

Referências

- BALDERRAMAS, H. A. *Capacidade de carga turística: análise do espectro metodológico ante o uso turístico-recreativo do balneário fluvial de Araguacema (TO) - Praia da Gaivota*. Dissertação de mestrado: UNIVALI, 2001.
- BOULLÓN, R.; OTERO, A. et al. *Estandares para las actividades del tiempo libre. Congreso Internacional de Geografía e Planejamento do Turismo. Departamento de Geografía*. São Paulo: USP, 1995.
- CEBALLOS, L. H. *Tourism, ecotourism and protected areas: the state of nature-based tourism around the world and guidelines for its development*. Gland/Cambridge: IUCN, 1996.
- CERRO, F. L. *Técnicas de evaluación del potencial turístico*. Madrid: MICYT Centro de Publicações, 1993.
- CHAVEZ, E. S.; RODRIGUEZ, J. M. *La capacidad de carga de los paisajes: su analisis y evaluacion para el turismo*. In.: Geosul. Ano VII n. 16. 2º semestre de 1993.
- CIFUENTES, M. *Análisis de capacidad de carga para visitación en las áreas silvestres de Costa Rica*. Fundación Neotropica - Centro de Estudios Ambientales y Políticas, CEAP: São José, 1992.
- CIFUENTES, M. et al. *Capacidad de carga turística de las áreas de uso público del monumento nacional Guayabo, Costa Rica*. WWF Centroamérica, 1999.
- COOPER, C. et al. *Turismo, princípios e prática*. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- FENNELL, D. A. *Ecoturismo uma introdução*. São Paulo: Contexto, 2002.
- GLOSSÁRIO. Turismo, visão e ação. Ano 02. n. 4. fevereiro de 2000.
- IBAMA. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 05 nov. 2005.
- PIRES, P. S. *"Capacidade de carga" como paradigma de gestão dos impactos da recreação e do turismo em áreas naturais*. In.: Turismo e Análise. V. 16 n. 1. São Paulo: maio de 2005.
- _____. *Interfaces ambientais no turismo*. In.: TRIGO, L. G. G. (Org.). Turismo: como aprender, como ensinar. São Paulo: SENAC, 2001.

- RUSCHMANN, D. V. M. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. Campinas: Papirus, 1997.
- SOLDATELI, M. *Impactos ambientais negativos no contexto do turismo de natureza*. In.: TRIGO, L. G. G; NETTO, A. P.; CARVALHO, M. A.; PIRES, P. S. (Orgs.). *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Rocca, 2005.
- TAKAHASHI, L. *Uso público em unidades de conservação*. Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. Caderno de Conservação. Ano 02. n. 02. outubro de 2004.

Resumo

O crescente número de visitantes nas unidades de conservação no País demonstra a necessidade de implantar estudos de capacidade de carga, nesses ambientes naturais sensíveis ao fluxo de pessoas. Os modelos de gestão do uso público, em áreas naturais protegidas, são um caminho para a preservação e o uso correto dos recursos naturais. Portanto, esta pesquisa pretende expor o modelo de gestão da capacidade de carga utilizada pelo Parque Nacional do Iguaçu discutindo, ainda, os outros modelos do espectro metodológico existentes na gestão de impacto de visitantes.

Palavras-chave: Parque Nacional do Iguaçu; Unidades de conservação; Gestão de impacto de visitantes.

Abstract

The increasing number of visitors in the brazilian national reserves ("unidades de conservação"), shows the necessity of developing studies to see how resistant are those delicate environments to the transit of people. The models of public use's management in natural reserves are a solution to the preservation and the correct use of natural resources. In this sense, the results of this work intend to explain how the model of management on the capacity of receiving visitors in the National Iguaçu Park is working. It also discusses other methods about impact of visitor's management.

Key words: National Iguaçu Park; Natural reserves; Impact of visitor's management.

Resumen

El creciente número de visitantes en las Unidades de Conservación en Brasil muestra la necesidad de desarrollar estudios sobre la capacidad de carga en esos ambientes naturales sensibles al flujo de gente. Los modelos de gestión del uso público en áreas naturales protegidas son un camino para la preservación y el uso correcto de los recursos naturales. Por lo tanto, esta investigación pretende exponer el modelo de gestión de la capacidad de carga utilizada en el Parque Nacional de Iguazu, discutiendo, aún, otros modelos metodológicos existentes en gestión de impacto de visitantes.

Palabras clave: Parque Nacional de Iguazu; Unidades de conservación; Gestión de impacto de visitantes.

Albene Miriam F. Menezes

Doutora em História. Professora do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação do IREL/UnB.

História das relações internacionais: a *Pax Britannica* e o mundo do século XIX*

***Antônio Carlos Lessa.**

Petrópolis, RJ: Vozes, 2005, 167 p.

As interações entre os estados, a atuação de organizações não-governamentais, as questões relativas ao meio-ambiente, as políticas deliberadas pelos organismos multilaterais de caráter universal, as questões relativas à paz e a guerra; enfim os tópicos das relações internacionais tornaram-se, no último decênio, assunto de interesse de um largo público. Aí está compreendido desde acadêmicos especializados, estudantes, políticos e profissionais de diferentes áreas até o cidadão preocupado com o cenário mundial e suas inflexões na vida cotidiana de cada um. A História se distingue como área de conhecimento que se ocupa em analisar, interpretar e formular sínteses explicativas dos acontecimentos nessa seara.

Não obstante a dinâmica e a singularidade dos acontecimentos do tempo presente, as bases da universalização de princípios seminais das relações internacionais contemporâneas remontam, em escala considerável, à conformação e expansão do sistema europeu de poder do século XIX, sob a égide do Império Britânico. Precisamente este é o objeto de análise de Antônio Carlos Lessa no livro em foco.

Escrita em linguagem acessível aos não iniciados, História das relações internacionais. A *Pax Britannica* e o mundo do século XIX, tem perfil paradigmático sem fazer concessões à superficialidade. Cobre assim uma lacuna na historiografia brasileira, uma vez que traz a lume área carente de títulos na literatura especializada, e atende demanda de um público diversificado - desde o especializado ao simplesmente interessado em se informar sobre a história das relações internacionais.

Antônio Carlos Lessa, apesar de ser membro de uma geração de jovens historiadores internacionalistas, tem trajetória acadêmica praticamente de veterano, tanto pela acumulação de experiências profissionais, como pelas reflexões que formula nas suas análises, o que pode ser facilmente constatado no texto em epígrafe.

O tema da presente obra é focado sob quatro recortes: As revoluções atlânticas e a ascensão inglesa (1776-1815); A hegemonia britânica em um mundo conservador (1815-1848); O liberalismo e a expansão do modelo inglês (1848-1870); e O declínio da Pax Britannica (1870-1890).

A linha narrativa perpassa a conjuntura do continente europeu com suas guerras e revoluções, como também das Américas em formação de seus estados nacionais independentes (esse extremo ocidente europeu).

Nos fatos da trama do século XIX, o leitor pode, muitas vezes, reconhecer antecedentes de determinados posicionamentos das potências do terceiro milênio, especialmente dos Estados Unidos, a exemplo da seguinte passagem (p. 78):

A partir de 1815, o estabelecimento do princípio da legitimidade consagrado no Pacto da Santa Aliança, que propugnava a intervenção das potências quando e onde fosse necessário restaurar a ordem ferida, teve impactos diretos sobre a evolução dos processos emancipatórios das colônias americanas, no início dos anos 20.

A abordagem temática se fundamenta, muitas vezes, na análise dos princípios teóricos e mecanismos práticos que nortearam e configuraram a atuação dos atores do jogo político do poder. Ilustra essa impressão, dentre outros, o seguinte posicionamento do autor. Tratando da independência das ex-colônias ibéricas nas Américas especula: "Seria de se esperar que as grandes potências dessem ouvidos aos pedidos de intervenção feitos pela Espanha, com o objetivo de restaurar a sua autoridade na região". Indaga: "Mas por que isso não aconteceu?". Responde: "Porque, no caso, o mecanismo da legitimidade de Viena foi compensado pelo da expansão econômica pela via do liberalismo."

Aqui se evidencia o dilema de uma obra destinada a um grande público: a necessidade de concisão, de deixar de lado, às vezes, o "chato" debate acadêmico com a apresentação de teses antagônicas e suas ("enfadonhas") referências bibliográficas sobre determinada questão. Assim é que, relativo ao problema exposto, a narrativa não comporta todo um debate sobre o fato de que, à exceção da Inglaterra (à qual não interessava o restabelecimento do poder hispânico pelas razões apontadas pelo autor), nenhum outro país, estava em condições de assumir aquele desafio. Nem mesmo os Estados Unidos que estiveram, de 1812 a 1814, em guerra contra a Inglaterra por parte do Canadá.

Entretanto, o texto é pontuado, competidamente, por ponderações de representativos autores, de forma a não cansar o leitor não iniciado nas análises das teses sobre as intrincadas questões da ordem internacional, mormente as relativas à ordem liberal britânica do século XIX. O que evidencia a destreza de Antônio Carlos em escrever de forma concisa e informativa.

Lessa mostra como se configurou e se expandiu o sistema de estados europeu, as causas que o permitiram soerguer-se sobre os demais centros de cultura e poder, os embates das potências européias que terminam por construir um efêmero equilíbrio de poder e a ascensão da Inglaterra.

Discorre sobre o quadro geopolítico do século XVIII, sobre a Revolução Americana, sobre os impactos da Revolução Francesa, o sistema napoleônico. A Ordem de Viena e o significado da Revolução industrial na Inglaterra e as revoluções liberais da primavera dos povos são repassados em análise.

Traça um panorama das raízes da hegemonia mundial e do declínio da Pax Britannica. Lembra que, não existe consenso na análise histórica sobre as consequências da escalada protecionista que acometeu os países do núcleo capitalista, a partir dos anos 1870, coincidentemente fase inicial da perda de poder britânico lastreado pelo liberalismo. Faz incursão sobre o sistema diplomático de Bismarck e o neo-colonialismo.

E conclui, que o sistema de equilíbrio consagrado pela Ordem de Viena em meio a múltiplas crises, evoluiu até o desfecho da primeira Guerra Mundial. Chama atenção para o fato de que a idéia de força, princípio da distensão hegemônica que impedia o surgimento de uma hegemonia imperial devido ao equilíbrio de poderes entre as potências, sofreu golpes fatais, em especial por parte da Política Mundial da Alemanha guilhermina, o que culmina com a Guerra de todas as guerras no início do século XX.

Enfim, a Pax Britannica e o mundo do século XIX cumprem uma das regularidades imperfeitas da história, apontada pelo historiador Jean-Batiste Duroselle, citado às páginas 17, qual seja: que, na longa duração, todo império perece, no que o historiador francês, de certo modo, parafraseia o grande historiador da antiguidade, Políbio, que quase dois milênios antes já constatara que todo poder fenece.

Assim, o leitor de hoje, que não se sente à vontade com a ordem das coisas na atualidade, pode ter um rasgo de esperança de que, sem embargo, tudo um dia vai mudar (mesmo que não se saiba em que direção). Dessa forma, a leitura da obra em tela é duplamente recomendável: tanto pela competente síntese sobre as relações internacionais do século XIX, como pelas inalações que, a partir dela, se pode fazer sobre o tempo presente.

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, 80 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) 3552.4024 3552.2510 fax: (61) 3386.2350
brasilia distrito federal

Site: www.graficainconfidencia.com.br
E-mail: graficainconfidencia@zaz.com.br