

ISSN 0102-700-X

ACERVO

REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL

VOLUME 25 • NÚMERO • 02 • JUL/DEZ • 2012

Estado e Poder Administração

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA



ARQUIVO NACIONAL

Ministério da Justiça
Arquivo Nacional

ACERVO

Revista do Arquivo Nacional

© 2012 Arquivo Nacional
Praça da República, 173
CEP 20211-350 - Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel. (21) 2179-1341
Email: revista.acervo@arquivonacional.gov.br

Criada em 1986, a revista Acervo, periódico institucional do Arquivo Nacional publicado semestralmente, tem por objetivo divulgar a pesquisa e a produção científica nas áreas de ciências humanas e sociais, privilegiando uma abordagem arquivística. A Acervo publica somente trabalhos inéditos no Brasil sob a forma de artigos e resenhas.

Presidenta da República

Dilma Rousseff

Ministro da Justiça

José Eduardo Cardozo

Diretor-Geral do Arquivo Nacional

Jaime Antunes da Silva

Editores do Dossiê

Dilma Cabral e Paulo Knauss

Comissão Editorial

Dilma Cabral, Inez Stampa, Maria do Carmo T. Rainho, Vitor Manoel Marques da Fonseca (presidente), Vivien Ishaq

Editor Executivo

José Claudio Mattar

Conselho Editorial

Ana Canas Delgado Martins, Ana Maria de Almeida Camargo, Beatriz Teixeira Weber, Célia Maria Leite Costa, Caio César Boschi, Francisco José C. Falcon, Georgete Medleg Rodrigues, Heloísa Liberalli Bellotto, Ilmar Rohloff de Matos, Ismênia de Lima Martins, James Green, José Bernal R. Fernández, Luciana Durante, Luciana Quillet Heymann, Márcia Regina R. Chuva, Margarida de Souza Neves, Maria Cândida D. Mendes Barros, Maria Efigênia Lage de Resende, Maria Hilda B. Paraíso, Michael Cook, Norma Cortês Gouveia de Melo, Paulo Knauss de Mendonça, Rosa Inês de Novais Cordeiro, Sidney Chalhoub, Tânia Maria T. Bessone da Cruz Ferreira, Ulpiano Toledo B. de Menezes

Editor de Texto

José Claudio Mattar

Revisão

José Claudio Mattar, Mariana Simões e Alba Gisele Gouget

Projeto Gráfico

Judith Vieira e Alzira Reis

Diagramação

Judith Vieira

Capa

Fábio Campos Barcelos e Judith Vieira

ACERVO: REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL. –
v. 25 n. 2 (JUL./DEZ. 2012). – RIO DE JANEIRO:
ARQUIVO NACIONAL, 2012.
v. 25; 24 CM

SEMESTRAL

CADA NÚMERO POSSUI UM TEMA DISTINTO

ISSN 0102-700-X

1. ESTADO, PODER, ADMINISTRAÇÃO – BRASIL

I. ARQUIVO NACIONAL

CDD 981

SUMÁRIO

| EDITORIAL

| APRESENTAÇÃO

| ENTREVISTA COM ARNO WEHLING 9

| DOSSIÊ TEMÁTICO

Para uma leitura teórica da historiografia sobre a formação do Estado no Brasil

[Maria Letícia Corrêa](#)

[Maria Fernanda Vieira Martins](#) 17

A autonomia política dos governadores-gerais do Brasil sob a ótica
do panegirista Juan Lopes Sierra

[Guilherme Amorim Carvalho](#) 31

Administração e ação política na Corte do Rio de Janeiro
A Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil

[Marieta Pinheiro de Carvalho](#) 45

Um edifício gótico entre instituições modernas
O debate parlamentar sobre o Conselho Supremo Militar e de Justiça (1822-1860)

[Adriana Barreto de Souza](#) 59

De *experts* a “bodes expiatórios”

A elite técnica do DASP e a reforma no funcionalismo público federal
no Estado Novo (1938-1945)

[Fernanda Lima Rabelo](#) 78

A história administrativa serve como subsídio
para a organização da informação arquivística ou vice-versa?

[Cynthia Roncaglio](#) 92

| ARTIGOS LIVRES

Historiadores e a Internet
Uma parceria possível?

[Luiz Salgado Neto](#) 104

Políticas de gênero na Segunda Guerra Mundial As roupas e a moda feminina Ivana Guilherme Simili	121
Aspectos do romantismo nas paisagens brasileiras realizadas pelos viajantes das missões austríaca e russa Ana Marcela França	143
 RESENHA	
Arquivo com “q” e “ch” Silvia Ninita de Moura Estevão	159
Documentos de arquivo e história da administração da província fluminense Ana Carla Sabino Fernandes	162
 DOCUMENTO	
Princípios de acesso aos arquivos Conselho Internacional de Arquivos	166

EDITORIAL

A revista **Acervo**, neste número, prossegue em seu processo de mudança, buscando aprimorar sua qualidade do ponto de vista científico e editorial. Nesse sentido, inauguramos um novo projeto gráfico, moderno e adequado a um periódico que, além da versão impressa, dispõe de uma versão eletrônica. O leitor perceberá as alterações no *layout* dos textos, como um novo tipo de fonte e uma nova formatação das páginas. Essas inovações fazem parte de um projeto de adequação visual e melhoria no funcionamento da página e funções do site da revista com o objetivo de facilitar a leitura, a submissão e o acesso para pareceristas e avaliadores. Por outro lado, algumas marcas gráficas do projeto antigo da *Acervo* foram mantidas, como a fonte e o desenho do título da revista, que fizeram de seu nome uma elegante marca distintiva.

Há muito a revista procura atender às exigências das agências de fomento à pesquisa, no sentido de ser reconhecida como um periódico científico com importante papel nas áreas da história, das ciências sociais aplicadas e interdisciplinar, e como um veículo de discussão marcado pelo ponto de vista das fontes e da reflexão arquivística. No entanto, desde 2010, quando sua gestão foi entregue à Comissão Editorial então criada, a busca dessa excelência em termos nacionais e internacionais levou à realização de várias mudanças, como a criação de um Conselho Editorial com renomados pesquisadores de todas as regiões do país e do estrangeiro, a criação da versão eletrônica da revista, aberta a submissões públicas, uma criteriosa seleção de artigos, submetidos sempre a pareceristas, o estrito cumprimento da periodicidade, além dos convites a pesquisadores nacionais e internacionais para escreverem e coordenarem dossiês. Embora se deva destacar que um dos objetivos da revista *Acervo* sempre foi ser, principalmente, um veículo de publicação para os pesquisadores brasileiros, ela também traz textos inéditos traduzidos, bem como divulga artigos em espanhol.

O novo formato gráfico se insere nesse constante esforço para produção de uma revista cada número melhor, seja em termos dos textos apresentados, seja por ser de mais fácil e agradável manuseio. Acreditamos que essas duas preocupações devem estar sempre presentes quando se deseja dispor de uma revista científica reconhecida nacional e internacionalmente.

Agradecemos os trabalhos de toda a equipe editorial da revista, e especialmente, aos autores e autoras por terem escolhido nossa revista para enviarem suas contribuições, aos avaliadores, que gentilmente despendem seu tempo para ler, avaliar, recusar, aprovar e sugerir alterações às submissões, e aos editores do dossiê, que partilham conosco a preocupação em apresentar artigos instigantes sobre a temática.

Desejamos a todos uma boa leitura!

VITOR FONSECA, PELA COMISSÃO EDITORIAL

APRESENTAÇÃO

A relação entre a história e a arquivologia não constitui qualquer novidade, já que o contexto sociopolítico, cultural e econômico da produção de um arquivo de uma entidade coletiva nos é dado a conhecer pelo estudo da história político-institucional. Esta relação assegura o acesso a qualquer acervo tanto pela administração quanto pelo cidadão, por meio de instrumentos de pesquisa eficientes que retratem as mudanças enfrentadas pelos organismos produtores dos documentos. Para uma aplicação segura dos procedimentos arquivísticos, é imprescindível possuir conhecimentos do contexto administrativo da produção do documento, especialmente aqueles referentes à estrutura organizacional e às funções do organismo produtor, que podem possuir um papel fundamental na solução das dúvidas e dificuldades, teóricas e práticas, que surgem na definição de um fundo de arquivo.

Destes procedimentos derivam a íntima conexão existente entre a pesquisa arquivística e a pesquisa histórica, o que garantiu um lugar privilegiado aos trabalhos de história da administração nas instituições arquivísticas, considerados um instrumento fundamental ao processo de modernização de suas práticas profissionais, de garantia de qualidade no tratamento da informação pública e dos serviços prestados ao usuário. A presente edição da revista *Acervo* dedica-se a esta relação e traz um dossiê voltado ao tema *Estado, Poder e Administração*, reunindo pesquisadores de diferentes perspectivas que fornecem um amplo painel sobre a historiografia da história política.

O dossiê é aberto pelo artigo da pesquisadora Maria Letícia Corrêa em coautoria com Maria Fernanda Vieira Martins, *Para uma leitura teórica da historiografia sobre a formação do Estado no Brasil*. As autoras colocam em discussão, sob a perspectiva da contribuição do cientista social Charles Tilly, o processo de construção do Estado nacional brasileiro, alguns dos pressupostos comuns que marcaram a historiografia sobre este processo e suas relações com a sociedade nos séculos XIX e XX.

A autonomia política dos oficiais régios foi o objeto do estudo de Guilherme Amorim, que analisou a questão a partir do panegírico fúnebre de autoria de Juan Lopes Sierra, publicado na Bahia em 1676, em homenagem ao governador-geral do Brasil, Afonso Furtado de Mendonça.

Marieta Pinheiro de Carvalho, num exemplo de pesquisa orientada pela renovação da história político-institucional, nos apresenta um artigo em que analisa o papel da Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil e a administração joanina. A partir da compreensão da administração como um campo privilegiado do exercício do poder, a autora se dedica ao estudo da montagem da estrutura da Secretaria, bem como dos elementos que conferiam os nexos da ação administrativa do órgão durante a permanência da Corte na América.

Em *Um edifício gótico entre instituições modernas: o debate parlamentar sobre o Conselho Supremo Militar e de Justiça (1822-1860)*, Adriana Barreto de Souza aborda uma importante instituição erigida por ocasião da instalação da Corte portuguesa Brasil. A autora analisa, a partir dos debates parlamentares ocorridos na Câmara dos Deputados e no Senado, as críticas sofridas pelo modelo administrativo que fundamentou a montagem deste tribunal e os projetos de reforma que tramitaram no período.

Fernanda Lima Rabelo assina o artigo intitulado *De experts a “bodes expiatórios”: a elite técnica do DASP e a reforma no funcionalismo público federal no Estado Novo (1938-1945)*. A autora analisa um período em que são ainda escassos os estudos sobre a temática da administração, o que confere enorme relevância ao seu estudo sobre o DASP.

O dossiê se encerra com o artigo de Cynthia Roncaglio, *A história administrativa serve como subsídio para a organização da informação arquivística ou vice-versa?*, que analisa alguns aspectos da relação entre a história e a atividade arquivística, especialmente a partir da perspectiva das transformações decorrentes do amadurecimento da arquivologia como um campo científico autônomo.

Esta edição conta ainda com duas resenhas relacionadas ao tema do dossiê. A primeira aborda o livro recém-lançado pelo Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, *A província fluminense: administração provincial no tempo do Império do Brasil*; a segunda trata do livro *Arquivo da Cidade do Rio de Janeiro: a travessia da “arca grande e boa” na história carioca*, que apresenta estudo original sobre a história da função arquivística na administração municipal carioca. Além disso, brindamos o leitor com três outros artigos livremente submetidos à revista *Acervo*, em que ressaltamos a pesquisa cuidadosa e abordagens originais que valorizam a presente edição. A todos, uma boa leitura!

DILMA CABRAL E PAULO KNAUSS

ENTREVISTA COM ARNO WEHLING

AN INTERVIEW WITH ARNO WEHLING

Formado em história pela então Faculdade Nacional de Filosofia (1968), hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro, e em direito pela Universidade Santa Úrsula (1991), a trajetória de Arno Wehling esteve sempre associada à reflexão teórica e à pesquisa, que conciliou em suas investigações nas áreas de história política, história do direito e teoria da história. Doutorado-se em história pela Universidade de São Paulo (1972), sob a orientação do professor Eduardo Oliveira França, obteve o título de livre-docente em história ibérica nesta mesma universidade (1980) e fez estudos de pós-doutorado em história nas Universidades do Porto e Portucalense. Professor titular aposentado da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), na disciplina de história do direito (1991), e da UFRJ, em teoria e metodologia da história (1992), é professor titular da Universidade Gama Filho e professor visitante-colaborador da Universidade de Lisboa. Coordena o Núcleo Interinstitucional de Pesquisa em História do Direito Brasileiro, em parceria com Maria José Wehling, além de presidir o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Publicou inúmeros trabalhos, tendo por objeto o Estado colonial, o direito luso-brasileiro e a produção historiográfica brasileira, entre outros, *Formação do Brasil colonial e Direito e justiça no Brasil colonial*, em parceria com Maria José Wehling; *Os níveis da objetividade histórica*; *Administração portuguesa no Brasil de Pombal (1777-1808)*; *A invenção da história*: estudos sobre o historicismo; *Estado, história, memória*: Varnhagen e a construção da identidade nacional; e *De formigas, aranhas e abelhas*: reflexões sobre o IHGB.

Acervo. *Sua trajetória profissional esteve sempre relacionada aos estudos em torno das questões teórico-metodológicas, especialmente a historiografia e, ao mesmo tempo, a pesquisa sobre o Estado colonial ocupou parte considerável de seus esforços de investigação. Como esses campos de estudos se reúnem na sua trajetória e reflexão?*

Arno Wehling. Desde o início de minha formação preocupei-me com os aspectos teórico-metodológicos da produção histórica. A análise historiográfica, por sua vez, constitui um excelente “laboratório” dessas questões. Isso hoje é uma tautologia, mas houve época, até um passado recente, em que não era valorizado ou sequer entendido, talvez por um horror explícito à filosofia da história e uma confusão entre as três abordagens – a filosófica, a epistemológica e a metodológica. Por outro lado, sempre me interessei pelo Estado e de modo mais amplo pelo problema do exercício do poder nas diferentes sociedades. A transposição da problemática do poder para a historiografia mostrou-me uma riqueza de situações que estudei, por exemplo, em livro sobre Varnhagen e a construção do estado nacional, mas se revelou inadequada quando analisei a obra de Capistrano de Abreu. É essa complexidade caleidoscópica que fascina no estudo da história e justifica a permanente reflexão teórica e metodológica.

Acervo. *O senhor possui um conjunto de trabalhos que o colocam como uma importante referência para os estudos em torno da história das instituições no Brasil. Não apenas em trabalhos como o do Tribunal da Relação do Rio de Janeiro, em coautoria com Maria José Wehling, mas pelo conjunto de reflexões que problematizam aspectos como questões epistemológicas, suas tradições disciplinares, premissas teóricas e abordagens metodológicas. Quais são os principais problemas, especialmente metodológicos, que os estudos no campo da história institucional enfrentam?*

Arno Wehling. É importante destacar três aspectos, sem pretensão de esgotar o tema: a própria definição do conceito de instituição e de história institucional, com suas múltiplas interações – basta lembrar aqui que a dificuldade se inicia com a definição de instituição. Para o jurista Hauriou e toda uma corrente “institucionalista”, ela envolve uma expressão do ponto de vista lógico-formal e uma metáfora do ponto de vista material, a de organismo. Já para a sociologia durkheimiana, as instituições correspondem a comportamentos, órgãos e entes sociais que possuem uma normatividade, inclusive jurídica, e mecanismos de sanção. Na tradição parsoniana, por sua vez, as instituições envolvem todos esses elementos sociais, independentemente de existir uma tradução jurídica deles. Outros exemplos poderiam ser lembrados, mas creio que estes são elucidativos da necessidade metodológica de um referencial bem definido. O segundo ponto diz respeito ao estudo dos mecanismos e processos políticos não estatais. Ofuscados por pelo menos duzentos anos de abordagem do poder pela via do Estado, na ótica hobbesiana-hegeliana, descobrimos desde os anos de 1960 que o poder não “está” em determinado lugar, à moda positivista, mas transita por toda a sociedade – e devemos isso primeiro a Balandier e logo depois a Foucault. Assim, o Estado é um dos atores, mas não é o ator político – algo importante para quem, como eu, estuda o Antigo Regime e sua transição para

o mundo liberal-constitucional. O terceiro ponto corresponde aos próprios riscos do exercício historiográfico em geral, como o de considerar as instituições “conaturais”, portanto presentes de modo similar em diferentes culturas e inseridas numa perspectiva evolucionista que estabelece vínculos, filiações e falsas sucessões no tempo.

Acervo. *Verifica-se uma diversidade de denominações para designar o domínio que têm as instituições e a administração pública como objeto: história administrativa, história da administração, história institucional, história político-administrativa e, mais recentemente, história político-institucional. O senhor considera que esta variedade de denominações está relacionada a uma reflexão sobre os contornos específicos que podem assumir tais estudos em diferentes abordagens ou resulta de um esforço de distinção dos “novos” estudos da “velha” história administrativa?*

Arno Wehling. A “velha” história administrativa e a “velha” história política são “velhas” não por serem administrativas ou políticas, mas por serem meramente narrativas, desproblematizadas e absolutamente empiricistas. Correspondem à perspectiva de que se fazia história “naturalmente”, “como se respira”, na feliz expressão de António Manuel Hespanha. Mas é bom lembrar que os contornos metodológicos nem sempre refletem questões puramente científicas, porém às vezes ecoam idiossincrasias e questões políticas de departamentos e setores onde ocorre a pesquisa. Dependendo do problema a ser proposto, ou da pergunta, gera-se o recorte do objeto, que pode ser o de uma história das instituições *tout court*, ou de uma história administrativa – se se tratar, por exemplo, da história de uma secretaria de estado ou de uma política pública. Mas é bom recordar que o “político” que subjaz a ambas as perspectivas também é, por sua vez, um ponto de intercessão da história, da ciência política, da filosofia política, da sociologia, do direito... Reitero a relevância de uma prévia delimitação conceitual resolver de antemão uma série de aporias.

Acervo. *Em 1955 teve início a Coleção História Administrativa do Brasil, proposta pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), sob a coordenação do professor Vicente Tapajós. Era um projeto editorial grandioso, de dar conta de toda história da administração pública brasileira em vinte volumes, e que contou com a colaboração de nomes que integravam os quadros de duas importantes instituições, o Colégio Pedro II e o IHGB. Como o senhor analisa o papel desta coleção, constituída fora do ambiente universitário, no cenário historiográfico?*

Arno Wehling. O grupo inicial era constituído por professores do Colégio Pedro II, dos quais dois, bem posteriormente, passaram a integrar o IHGB. O projeto de 1955 ficou em um terço dos 18 livros previstos, sendo retomado parcialmente na década de 1960 com algumas reedições e continuado nos anos de 1980 com uma reformulação que previa cerca de quarenta títulos. Também coordenada por Vicente Tapajós, essa nova fase agregou outros autores, entre eles professores universitários, como Fernando Sgarbi de Lima, Américo Lacombe, Mircea Buescu, Francisco Vinhosa e eu próprio. Na sua primeira versão dos anos de 1950, seguiu o cânone tradicional e teve o mérito de fazer recortes específicos, quando até então somente se dispunha de textos gerais como os de Max Fleiuss, Rodolfo Garcia e Hélio Viana

(este, aliás, um manual para cursos técnicos). Na nova fase a ampla liberdade dada pelo coordenador aos autores fez com que as obras refletissem a formação e a orientação teórico-metodológica de cada um. Dois bons exemplos desse resultado foram os livros de Buescu sobre o Ministério da Fazenda, numa perspectiva de história econômica, e de Sgarbi sobre o Ministério da Agricultura, num recorte braudeliano.

Acervo. *Com a institucionalização da história como disciplina universitária no Brasil, a partir da década de 1930, e com a criação das faculdades de filosofia, ciências e letras, tivemos a formação de uma nova geração de historiadores profissionais. O senhor considera que os estudos sobre a administração pública constituíram-se como um objeto representativo deste período? A expansão da pós-graduação no Brasil a partir da década de 1970 alterou o cenário?*

Arno Wehling. Não creio que os estudos sobre a administração pública no Brasil se tenham beneficiado significativamente nem da criação das faculdades de filosofia nem dos cursos de pós-graduação. No primeiro caso, as teses para as cátedras e os raros doutorados e livre-docências não versaram sobre história administrativa, com exceção do trabalho de Eulalia Lobo, um belo estudo comparado do processo administrativo ibérico na América. No segundo caso, o interesse dominante pela história econômica, primeiro, e depois pela história social e pela história cultural fez com que só muito recentemente, no bojo de um “retorno ao político”, se percebesse as potencialidades de uma história administrativa, ou mesmo de uma história das instituições.

Acervo. *Muito se tem discutido sobre a chamada “retomada” da história política, cujo abandono foi impulsionado pela transformação do campo histórico, movimento demarcado pelo advento da primeira geração dos Annales, no início da década de 1930. O senhor considera que se verificou, de fato, uma retomada das pesquisas sobre o Estado e a administração pública ou elas se mantiveram, apesar da desvalorização imposta pelos Annales, como objeto de interesse do historiador, apenas com menor prestígio? Que aspectos o senhor destacaria nesta retomada de estudos sobre o Estado e a administração?*

Arno Wehling. Há aí vários aspectos a considerar. Destacaria dois. A posição dos Annales sobre o “político” em geral como epifenômeno das forças profundas, correlata à das várias correntes marxistas, não impediu que em tradições historiográficas diferentes da francesa – inglesa, alemã, norte-americana, espanhola, italiana, portuguesa – se estudasse a história política, não no sentido tradicional oitocentista, mas com aportes da sociologia, da ciência política e do direito. Os estudos de Namier sobre a prosopografia do parlamento inglês, os de Meinecke sobre a razão de Estado ou os de Maravall sobre as relações entre monarquia absoluta e mentalidades, para ficar apenas nos mais conhecidos, não esperaram o “retorno do político” dos anos 80/90 na França para apontarem novos caminhos à história política, que repercutiram sobre a história administrativa. Lembro, a este propósito, o trabalho coordenado por Pedro Molas Ribalta, *História social de la administración española*, publicado em 1980, e que tratava de temas tão diversos como a projeção extrarregional da classe dirigente aragonesa – um estudo sobre as elites e seu papel dirigente no Estado espanhol; o Conselho

de Aragão e Catalunha em meados do século XVII – um estudo de história institucional; as audiências bourbônicas em Aragão – misto de história do direito e história administrativa; e a administração provincial espanhola na época de Esquilache – um estudo de história administrativa. Na verdade, todos tinham como eixo a problemática administrativa de um Estado do Antigo Regime, analisada por diferentes ângulos. Para o Brasil é de justiça lembrar dois importantes estudos de brasilianistas que já abordam o tema numa perspectiva “moderna”: o de Dauril Alden sobre o governo do marquês de Lavradio e o de Stuart Schwartz sobre o Tribunal da Relação da Bahia, além do livro de Raimundo Faoro, *Os donos do poder*, que traça um vasto painel do “estado patrimonial”, aplicando ao país a tipologia weberiana sobre a dominação – e consequentemente seus mecanismos e órgãos.

Por outro lado, essa retomada tem pelo menos duas faces. A acadêmico-científica, pela qual se procura dar conta de algo que evidentemente faltava na análise historiográfica sobre a história do Brasil, para a qual já existiam trabalhos sofisticados sobre a sociedade, a economia e mesmo a cultura, ficando o “político” e muito mais o “administrativo” descompassados, porque ainda circunscritos a visões muito descritivas. E a do quadro geral do mundo contemporâneo, com a reestruturação do Estado e das funções do Estado que percebemos na virada para o século XXI. O velho Estado hobbesiano-hegeliano, com seu poder acentuado após a crise de 1929 pelo intervencionismo keynesiano, para não falar na planificação socialista, está sendo reconfigurado de diferentes formas. Não se trata somente de desregulamentação e neoliberalismo, porque isto poderia apenas refletir oscilações cíclicas no âmbito econômico, mas da revisão do papel da soberania – o Tribunal Penal Internacional e o papel de ONGs na formulação de políticas públicas, por exemplo – e do estabelecimento de novas formas políticas ainda incompletas, como as supraestatais do tipo da União Europeia ou as que afirmam autonomias regionais. Em resumo: há uma descentralização do poder, que aparece em muitos lugares simultaneamente e não apenas no Estado.

Acervo. *As pesquisas sobre administração colonial na última década têm sido a feição mais evidente do processo de retorno à temática da administração, trabalhos fortemente marcados pelo diálogo com as análises do pesquisador português António Manuel Hespanha. Este processo não ficou circunscrito à colônia, fazendo-se acompanhar por novas pesquisas que retomam antigas temáticas sobre as instituições político-administrativas e o processo de construção e consolidação do Estado imperial brasileiro. Mas o mesmo não se verifica em relação ao período republicano. Como o senhor avalia esta configuração da periodização da pesquisa sobre o tema no Brasil?*

Arno Wehling. A temática do Estado republicano tem sido objeto de outras abordagens que não a do historiador. Penso em juristas como Celso Ribeiro Bastos, José Afonso da Silva e Hely Lopes Meireles, em sociólogos e cientistas políticos, como Wanderley Guilherme dos Santos e Simon Schwartzmann, e em filósofos como Antonio Paim e Ricardo Velez Rodriguez. José Murilo de Carvalho tem contribuições do ponto de vista do historiador sobre temas como a cidadania e os militares. Há outros trabalhos pontuais sobre insti-

tuições, como o STF, e também sobre situações regionais. Mas ainda há muito a fazer na matéria e particularmente na análise administrativa e institucional da máquina estatal, das diferentes esferas de poder e das estruturas de poder no período republicano sob a perspectiva do historiador. Sobre essa defasagem uma hipótese pode ser formulada. O já agora, cronologicamente, vasto presente republicano elegeu outros problemas como prioritários: a industrialização, o desequilíbrio regional, a urbanização, as mudanças na estratificação social. No plano político, o populismo, o sistema eleitoral, os partidos políticos, a centralização do poder. Aí está o grosso da produção historiográfica sobre a república. O problema do Estado como ente político-administrativo estaria, na ótica dominante, no Império, quando de sua construção, e não na República. A transição para esta teria sido apenas “superestrutural”, com as instituições e a administração funcionando como se esperava num estado liberal ou democrático ocidental, independente da forma de governo. Se a hipótese estiver correta, isso poderia explicar que no estudo “político” sobre a República estejam presentes temas como o da política dos governadores, o tenentismo e o populismo e seja escasso o interesse pelo Estado administrativo – exceto quando ele salta aos olhos, como no caso da burocracia daspiana. Quanto ao Estado do Antigo Regime, este sempre pode servir de contrafação ao Estado contemporâneo – além de permitir levantar questões como a da multiplicidade de focos não estatais de poder.

Acervo. *O que seria uma história da administração de qualidade, comprometida com a história política renovada e, por conseguinte, com a problematização da organização do Estado e de suas instituições? Neste aspecto, o que o senhor consideraria uma agenda de pesquisa relevante?*

Arno Wehling. Uma história administrativa de qualidade seria, como toda análise de qualidade, problematizada; preocupada com as estruturas de poder e não apenas com o Estado; ficaria longe da naturalização dos conceitos e, portanto, de anacronismos; não estabeleceria como pressupostos à moda positivista distinções estanques entre público e privado, político e social; consideraria órgãos, sistemas e processos como entes vivos, movidos por agentes humanos presos às suas circunstâncias e não como entes de razão num organograma ou fluxograma; teria íntimos vínculos com a história institucional, mas com abordagem metodológica própria; e seria interdisciplinar, interagindo com a ciência política, a sociologia, a filosofia política, o direito, a economia e a teoria da administração.

Uma agenda interessante seria produzir uma história administrativa na sua circularidade social, desde o discurso político-administrativo e jurídico até a interação com a sociedade. Isso pressupõe trabalhar com categorias como estrutura de rede de relações, fluxo de informações, processos – estes por sua vez envolvendo demandas de governo ou sociais, mecanismos decisórios, recepções, em resumo, *inputs* e *outputs*.

Há algum tempo referi-me numa publicação a um programa para a história das instituições, que poderia, *mutatis mutandi*, servir também para uma história administrativa, uma perspectiva que contemplasse, *integrando-as e não apenas justapondo-as*, algumas abordagens. Uma, que poderíamos chamar estrutural-funcional, estudaria o ente administrativo, a política ou a instituição, recortando-o (a) do quadro estrutural a que pertence e

analisando as relações no conjunto de que faz parte e sua finalidade; consideraria a fundamentação doutrinária que embasa sua atuação; a sua estrutura e funcionalidade; os elementos que compõe o ente, política ou instituição; sua atuação como uma agência de poder, frente a outros agentes e ao núcleo central a que pertença; e sua dinâmica, entendida processualmente. A segunda abordagem contemplaria a identificação tipológica dos agentes sociais envolvidos, por meio da prosopografia, para chegar-se a um *perfil de grupo*. A terceira abordagem compreenderia a construção da rede relacional propriamente dita, em que se procuraria reconstruir “pontos” e “linhas”, respectivamente, indivíduos/grupos, quer como agentes, quer como receptores, e interações administrativas, políticas e sociais, reinserindo o ente, a política ou a instituição considerada na rede relacional a que pertenceu.

De certa forma, foi o que comecei a esboçar nos anos de 1980 com o livro sobre a administração portuguesa no Brasil no período pós-pombalino e o que procuramos aplicar, também sob o ângulo da história do direito, no *Direito e justiça no Brasil colonial: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro*, e o que estamos fazendo agora na pesquisa sobre o período subsequente, de 1808 a 1828.

**PARA UMA LEITURA TEÓRICA
DA HISTORIOGRAFIA SOBRE A FORMAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL**
FOR A THEORETIC READING OF THE HISTORIOGRAPHY ON THE STATE FORMATION IN BRAZIL

MARIA FERNANDA VIEIRA MARTINS | Professora Adjunta do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora.

MARIA LETÍCIA CORRÊA | Professora Adjunta do Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em História Social da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

RESUMO

Com base na análise de textos da historiografia e das ciências sociais sobre o processo de construção do Estado nacional brasileiro, busca-se discutir pressupostos comuns, identificados nessas interpretações, acerca das relações entre Estado e sociedade nos séculos XIX e XX. A perspectiva teórico-metodológica adotada inspira-se na contribuição de Charles Tilly ao estudo do processo de formação estatal.

Palavras-chave: estado nacional; burocracias; historiografia; história política.

ABSTRACT

Based on the analysis of texts in historiography and social science on the process of state-building in Brazil, the paper discusses common assumptions identified in these interpretations, concerning the relations between State and society in the nineteenth and twentieth centuries. The theoretical-methodological perspective adopted is based on the contribution of Charles Tilly to the study of State-building process.

Keywords: national state; bureaucracies; historiography; political history.

RESUMÉN

A partir del análisis de los textos de la historiografía y las ciencias sociales en el proceso de construcción del Estado en Brasil, el documento analiza los supuestos comunes identificados en estas interpretaciones, sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad en los siglos XIX y XX. El punto de vista teórico-metodológico adoptado se basa en la contribución de Charles Tilly para el estudio del proceso de construcción del Estado.

Palabras clave: estado nacional; burocracias; historiografía; historia política.

Em uma perspectiva de longa duração, tendo-se em conta a história do Brasil desde a Independência, é notável a persistência, na historiografia e nas ciências sociais, de interpretações baseadas em uma noção reificada de Estado, como aquela presente nas análises informadas pela hipótese da *modernização conservadora* ou da *modernização autoritária*. Nesse sentido, marcos importantes do processo de formação do Estado, como a manutenção da unidade nacional/territorial e a construção de uma autoridade central, no século XIX, e a modernização urbana e econômica e a ampliação da cidadania, no século XX, foram considerados como consequências da ação de uma elite homogeneizada e treinada para esse fim (Carvalho, 2003) ou de lideranças “competentes” que ocupavam os cargos políticos e integravam e dirigiam, por sua vez, os diversos órgãos da burocracia de governo.

Ao partilharem de uma representação da política tal como esta se apresentava, por vezes, nas próprias fontes, tais análises arriscavam deixar de lado dinâmicas importantes sobre o processo de expansão do governo direto que, na definição proposta por Charles Tilly (1996, p. 76),¹ dava-se pelo estabelecimento da oposição entre público e privado, ao mesmo tempo em que secundarizavam a consideração sobre a diversidade e os conflitos de interesses entre os setores dominantes e as relações entre esses grupos, dentro e fora do próprio Estado, no seu sentido estrito (Gramsci, 2000).

Malgrado a contínua ampliação do campo da pesquisa em história que caracterizou a maior parte do século XX, autores de distintas filiações teóricas e metodológicas têm indicado a pertinência da abordagem do tema da construção do Estado e da nação, ainda nos dias atuais. Assim, se o século XIX o consagrou como objeto por excelência da prática historiográfica – razão pela qual a constituição da história enquanto disciplina científica teria guardado um caráter extremamente politizado, como o demonstram a própria origem “estatal” da profissão de historiador e o pragmatismo da escrita da história no oitocentos (Berger et al., 1999; Iggers, 1999) –, um abandono radical dessa reflexão, de outra parte, teria levado a um esvaziamento dos pressupostos essencialmente políticos do exercício da disciplina (Himmelfarb, 1995).

Partindo de uma seleção de textos da historiografia e da produção no campo das ciências sociais sobre o processo de formação e consolidação do Estado nacional no Brasil, a qual privilegiou algumas das abordagens que apresentaram o mesmo processo como resultado da herança da colonização portuguesa, nosso objetivo neste trabalho será o de discutir alguns pressupostos comuns que podem ser identificados nessas interpretações, relativos à história das formas de poder, do Estado e da sociedade brasileira, nos períodos monárquico e republicano. Após, é indicada a perspectiva teórico-metodológica, seguida pelas autoras para a análise de

¹ Tomamos como referência o esquema proposto por Charles Tilly para a análise do longo processo de formação dos Estados nacionais europeus na época moderna, dizendo respeito ao avanço do governo direto sobre as duas atividades principais de tributação (extração do capital) e burocratização dos exércitos (controle da coerção), nas etapas sucessivas de patrimonialismo, corretagem, nacionalização e especialização, definidas pelas distintas modalidades de arranjos entre o público e o privado no exercício dessas atividades (Tilly, 1996, p. 78-84).

certos aspectos da mesma problemática, a qual tem em vista, sobretudo, a compreensão do modo pelo qual se conformaram as relações entre as dimensões do público e do privado, vale dizer, da expansão do aparelho estatal enquanto exercício das diversas funções de governo.

PROCESSO DE FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL NO BRASIL

Uma avaliação bastante pertinente das diversas interpretações sobre o processo de construção do Estado e da nação no Brasil foi desenvolvida por Richard Graham (2001), que apontou corretamente a percepção, por parte dos proprietários de terras nas várias regiões do país, em meados do século XIX, de que o fortalecimento da monarquia e a formação e a consolidação do governo central se revelavam tanto apropriados como úteis a seus próprios fins, tendo sido esse, para o autor, o fundamento do sentimento da solidariedade nacional. Nesse processo, se o governo central fomentou a emergência de uma “nação única”, diferentemente do que ocorrera nos novos estados que emergiram dos processos de independência na América de colonização espanhola, esse mesmo sentimento comunitário, por outro lado, fortalecia também o Estado, desenvolvendo-se entre ambos – Estado e nação – uma relação antes dinâmica do que de determinação do primeiro sobre a segunda.

Diversamente do que é enunciado por Graham, uma interpretação “nacionalista” do processo da formação do Estado na historiografia brasileira – pela suposição de que a nação existia antes mesmo da Independência, o Estado emergindo inexorável e logicamente de sua formação e em harmonia com o “desejo nacional”² – teria tido como consequência política mais direta a própria legitimação do governo central e das ações de repressão às rebeliões e dissidências regionais e provinciais, bem como o reforço contínuo dessa mesma autoridade. Conforme assinalado pelo autor, tal perspectiva não teria sido, entretanto, exclusiva dos historiadores conservadores ligados à monarquia.

Não é por acidente que o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, criado em 1838, por D. Pedro II, endossou tal visão da precedência da nação. É uma interpretação que permeia livros escolares usados pelas crianças brasileiras até hoje. É irônico que José Honório Rodrigues, que se considerava um reformador *antiestablishment* e era tido por outros como um populista perigoso, teria defendido a tese que existia uma nação única e unida desde os tempos coloniais, ao invés de concluir que a nação resultou do exercício da autoridade de um Estado baseado numa aliança de elites classistas (Graham, 2001).

De outra parte, quando nos debruçamos sobre a história brasileira no século XX, mobilizando novos temas e questões, a interpretação predominante sobre o processo de construção do Estado e da formação da nação no Brasil traz implicações políticas igualmente im-

2 Para uma nova leitura da perspectiva nacionalista da historiografia brasileira sobre a independência, ver, por exemplo, Mattos (2005).

portantes. Assim, embora se reconhecesse que a consolidação da unidade da administração e a formação territorial tenham sido alcançadas ao longo do oitocentos, as novas leituras fornecidas pela historiografia política estariam marcadas principalmente pela percepção de um impasse, relativo à separação entre Estado e nação, que se expressava, por vezes, na afirmação da distância entre o alcance efetivo da representação política e o desenvolvimento econômico e social, ou ainda pela separação entre as classes e a política. O mesmo impasse foi denunciado, sobretudo, como uma *falta*, ou como um processo político sempre incompleto, ainda por ser concluído.

A ideia de que a formação da nação era um processo ainda por se fazer estava presente, por exemplo, na importante interpretação elaborada por Sérgio Buarque de Holanda no ensaio *Raízes do Brasil*, de 1936, no qual a principal dificuldade à completude desejada era atribuída ao caráter patrimonial do Estado que se originara da colonização portuguesa, e à prevalência, neste, dos interesses e laços privados. Essa leitura da formação histórica da sociedade brasileira era sublinhada na conhecida passagem do texto sobre o peso, no aparelho estatal, da entidade privada:

O quadro familiar torna-se, assim tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, nesses, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundamentadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades (Holanda, 1994, p. 50).

Assim, para Sérgio Buarque, nem a Revolução de 1930, nem o retorno ao estado de direito, com a promulgação da nova Constituição, em 1934, tendo resultado de uma “revolução horizontal” que obedecia apenas a uma nova alternância entre as facções no poder, teriam logrado uma efetiva expansão da base de representação política que pudesse atender efetivamente aos anseios da nação.

A interpretação que ressalta o caráter patrimonial do Estado brasileiro, dando ênfase às raízes ibéricas da formação política do país, seria retomada, com um novo desenvolvimento, no estudo clássico de Raymundo Faoro, *Os donos do poder*, publicado pela primeira vez em 1958 e ampliado nos anos de 1970, em um momento igualmente difícil da história política brasileira e – como também aquele vivido por Sérgio Buarque de Holanda, na década de 1930 – inaugurado por um movimento que se apresentava como uma “revolução”. Incorporando o novo contexto da “política de massas” e do crescente protagonismo dos setores que emergiam do processo de industrialização, cuja participação política era, no entanto, duramente cerceada ou controlada, a leitura de Faoro acerca do Estado e da nação brasileira mantinha-se, como não podia deixar de ser, bastante pessimista:

O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de

negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência, se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, o que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das massas sem participação política e a nacionalização do poder [...]. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que ele não formulou (Faoro, 1975, v. 2, p. 748).

Ao lado da leitura *patrimonialista* sobre a formação do Estado no Brasil, uma outra perspectiva analítica, também pautada pela ênfase na percepção do impasse entre o Estado e a nação, teria se desenvolvido nos estudos que tomaram por objeto as relações entre política e economia, quase sempre consideradas como campos distintos, ainda que interdependentes. Nesse caso, ao lado da atenção àquilo que era próprio ao quadro político e à agência estatal, sublinhava-se principalmente o caráter incompleto do desenvolvimento econômico brasileiro – ou da *revolução burguesa* no Brasil. Nessa vertente, poderiam ser incluídos os estudos vinculados à chamada “teoria da dependência”, que ressaltaram o papel dos Estados nacionais e das políticas de governo, bem como da sua repercussão sobre o desenvolvimento econômico nos Estados latino-americanos, e as análises tendo por base a produção teórica inspirada na economia política da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), com destaque para a obra de Celso Furtado (2009). De forma similar ao que havia ocorrido no caso das análises sobre a formação do Estado e da nação tendo por referência o período da monarquia, ganhava ênfase, na nova perspectiva, a abordagem das diferentes estratégias adotadas por elites ou frações das classes dominantes, construídas internamente nos diferentes países, e também sua inserção no contexto internacional, como condição para a melhor compreensão de seu respectivo desempenho econômico, instaurando-se, assim, novamente, como questão nuclear para o entendimento da modernização capitalista na região, o estudo dos processos históricos de constituição dos Estados nacionais (Fiori, 1999, p. 28).

Essa nova vertente analítica teve o mérito de denunciar como falso o suposto caráter “progressista” ou nacionalista dos dirigentes locais, colocando em questão, portanto, o caráter democrático das alianças que foram por vezes classificadas como “populistas” e haviam sido apoiadas pelos partidos comunistas latino-americanos, desde os anos de 1930. Articulava-se, dessa forma, uma dura crítica à estratégia da “revolução democrático-burguesa” conduzida por essas lideranças, a qual se manteve em grande parte inalterada até o início do ciclo dos regimes militares no continente, nos anos de 1950.

Na década seguinte, tornaram-se também bastante influentes as análises histórico-comparativas sobre trajetórias e padrões de industrialização e modernização política inspiradas nos trabalhos de Alexander Gershenkron (1968) e Barrington Moore Jr. (1983), que indicavam a multiplicidade dos percursos históricos de formação dos Estados nacionais. Isto, por sua vez, servia também ao questionamento das previsões e otimismo evolucionistas ou lineares sobre a expansão do capitalismo e a transformação institucional e política das sociedades tradicionais, na direção da ampliação dos direitos políticos, inclusive referida aos Estados latino-americanos.

No mesmo debate, a contribuição mais importante teria vindo da proposição de um novo paradigma ou “via tardia” de industrialização ou modernização conservadora, semelhante ao que Friedrich Engels e Lênin teriam identificado para a Alemanha do século XIX, como via “pelo alto” ou “prussiana”, isto é, como aquela que corresponderia à associação de burguesias frágeis e internacionalizadas com burocracias estatais fortes e militarizadas, num contexto agrário de lenta mercantilização e repressão de mão de obra, e no urbano, de industrialização acelerada, apoiada pelos objetivos militares e da potência estatal.

A partir da década de 1970, essa perspectiva teórica informou pesquisas conduzidas por diversos autores no campo das ciências humanas e sociais no Brasil, que se voltaram à análise dos distintos aspectos dos processos de formação do Estado e da nação, como os percursos da consolidação da cidadania política, econômica e social, por um lado, e a modernização agrícola e industrial, de outro, podendo ser mencionados, por seu caráter pioneiro, os estudos desenvolvidos por Luciano Martins (1976), Elisa Pereira Reis (1979; 1982), Otávio Guilherme Velho (1975) e Luiz Werneck Vianna (1976), que mobilizaram os conceitos de modernização autoritária ou conservadora.³

No mesmo contexto, a tese relativa à viabilidade da modernização capitalista a partir de condições iniciais de “dependência” teria um outro desdobramento teórico e político relevante, com base nos estudos centrados nos aspectos políticos e autoritários do desenvolvimento brasileiro, o que se articulava, por sua vez, ao enunciado da crítica da política econômica colocada em prática pelos governos da ditadura civil-militar e à formulação de um projeto de reforma do desenvolvimentismo brasileiro, o qual conduziria a algumas das medidas de política econômica do período de transição democrática no Brasil, entre 1985 e 1988 (Fiori, 1999, p. 29).

É notável, entretanto, que o esforço por marcar a especificidade da modernização política e econômica brasileira – mesmo quando objeto de uma sofisticada abordagem como aquela proposta por Florestan Fernandes (1975) e que inspirou, também, novos estudos sobre as relações entre o processo de construção do Estado e o desenvolvimento capitalista (Draibe, 1985) – se veria forçado a sublinhar, mais uma vez, o caráter incompleto da formação das instituições políticas e do próprio Estado, como fora apontado nas interpretações filiadas a tradições teóricas distintas daquela do sociólogo paulista, como assinalamos acima, na referência aos ensaios de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro. O elemento constitutivo da análise desenvolvida por Fernandes, nesse sentido, para a compreensão dos impasses colocados à *revolução burguesa*, é o recurso à categoria de “estamento”, comple-

3 Poderiam ser considerados ainda os autores que buscaram abarcar a acentuação do caráter autoritário que acompanhou a montagem do aparato político-administrativo em moldes corporativos e o surgimento das diversas instâncias e organismos estatais de intervenção econômica, tomando como marco inicial o advento do primeiro governo de Getúlio Vargas, podendo ser citados, por exemplo, Weffort (1984), Jaguaribe (1985), e Gomes (1996). Mais recentemente, o tema da modernização autoritária foi retomado por Boris Fausto em seu perfil biográfico de Getúlio Vargas, na referência do autor ao período do Estado Novo (1937-1945). Cf. Fausto (2006). Por outro lado, coletâneas também recentes reunindo contribuições sobre a história do Brasil no século XX, não enfrentaram o debate acerca das visões sobre o processo de formação do Estado, do ponto de vista da expansão do aparato político-administrativo (Ferreira; Delgado, 2003).

mentariamente à consideração relativa ao conceito de Estado patrimonial, que já estava presente nesses dois outros autores. Assim, para Florestan Fernandes:

Em uma sociedade estruturada estamentalmente, não só o poder de competir é regulado pelas diferenças de níveis sociais. Ele não pode ser aplicado nem livremente, nem irrestritamente, mesmo nas “relações entre iguais”, sem pôr em risco as bases do equilíbrio social e a continuidade da ordem social. [...] [Nessas condições] resguardava-se a sociedade do corrosivo espírito burguês, fortalecendo-se os laços que prendiam os homens aos seus níveis sociais, aos correspondentes códigos de honra e ao mito de que o Brasil é ingovernável sem a versão autocrático-paternalista do despotismo esclarecido (Fernandes, 1975, p. 165).

Do ponto de vista teórico e metodológico, um dos caminhos que poderia conduzir à superação do impasse que identificamos nessas interpretações, em relação à compreensão da formação do Estado nacional brasileiro, residiria na perspectiva de sua consideração como um *processo*, contínuo e permanente, isto é, como imbuído do caráter dinâmico que o próprio termo sugere na acepção proposta por Norbert Elias (1970), como algo que confere continuidade às descontinuidades, e cujo sentido, portanto, não está dado natural e intencionalmente, *a priori*, mas se constrói permanentemente; trata-se de compreender o processo de formação do Estado não como *evolução*, mas como *história*.

POR UMA LEITURA TEÓRICA DA FORMAÇÃO DO ESTADO E DA NAÇÃO

Diante da perspectiva teórica e metodológica aqui adotada, primeiramente seria necessário considerar que se verificou no Brasil após a Independência o início de um processo de formação do Estado no sentido *clássico*, compreendendo alguns aspectos básicos inerentes à constituição e ao desenvolvimento dos Estados nacionais: a centralização do poder, que engloba a unificação e consolidação das fronteiras territoriais; a superação de conflitos por meio do controle de poderes paralelos e da manutenção das hierarquias sociais pré-estabelecidas; a constituição de um aparato jurídico visando à normatização de sua ação legal; a formação de uma estrutura burocrática para garantir a administração; e a transferência de atribuições e serviços do poder privado para o poder público. Em conjunto, são esses os aspectos que possibilitam a construção de uma autoridade central.⁴

Tanto a transferência da Corte portuguesa, em 1808, quanto o processo de Independência em 1822 – este último acompanhado da opção pelo constitucionalismo, que estaria refletindo nas aspirações liberais expressas na Carta de 1824 –, representaram marcos irrefutáveis no que se refere à história política brasileira, no sentido de que, naquele momento, iniciava-se a construção formal das instituições que integraram a monarquia, a qual, entre

4 Os aspectos que envolvem a formação do Estado nacional, aqui considerados, estão baseados principalmente em Tilly (1996) e Tilly (1975).

avanços e recuos, seguiria o já consolidado padrão europeu do Estado-nação. Mas não se tratava, contudo, da simples “importação” de um modelo. Sua compreensão não deve excluir, dessa forma, toda a dinâmica da vida político-administrativa colonial, suas relações com a metrópole portuguesa, bem como as práticas e ideais das elites que aqui vivenciaram e deram forma ao mesmo processo.

Nessa etapa, poderiam ser tomadas como estruturantes do processo de expansão da autoridade central as práticas de negociação com os diversos segmentos de negociantes e proprietários e as redes de relacionamentos que as embasavam:

A transição para um governo direto deu aos governantes livre acesso aos cidadãos e aos recursos que eles controlavam, através de tributações de família, conscrição de massa, censos, sistema de polícia, e muitas outras invasões da vida social em pequena escala. Mas isso foi feito à custa de uma resistência multiplicada, de extensa negociação e da criação de direitos e compensações para os cidadãos. Tanto a penetração quanto a negociação criaram novas estruturas de Estado, inchando os orçamentos do governo, o quadro de pessoal e os diagramas organizacionais (Tilly, 1996, p. 74).

Havia, entretanto, um longo caminho a percorrer até a constituição de um *governo direto*. O que se deve ressaltar, nesse sentido, é que estudos recentes têm demonstrado que o processo de centralização e a própria formação do Estado se deram antes pela busca do consentimento político e pelo desenvolvimento de relações permanentes com as elites locais/regionais, do que pela coerção militar ou por inovações burocrático-institucionais, ou seja, pela ação de uma burocracia formada e vinculada exclusivamente aos interesses do Estado (Tilly, 1996; Henshall, 2000; Pujol, 1991; Hespanha, 1984). Até o século XIX, esse processo incluía a distribuição de títulos e honrarias, a concessão de privilégios, a representação nos conselhos e órgãos da administração central e, principalmente no início, a transferência dos mecanismos fiscais para particulares, ou seja, uma certa privatização de serviços na ausência de um aparelho burocrático capaz de dar conta das atividades inerentes ao novo Estado centralizado. Conforme sugerido por Nicholas Henshall, “longe de ser imposto de fora, o poder estatal era inseparável da ordem social em qualquer nível e estava imbricado em uma complexa rede de valores e relações sociais. Era o produto de um processo em duas direções” (Henshall, 2000, p. 70).

Assim, se tomamos como pressuposto que um Estado não se constrói independentemente da sociedade, sem expressar os interesses e retratar os conflitos que nela se apresentam, deve ser notado que o sentido da centralização não partiu única e exclusivamente do Estado, mas foi ainda desejado e buscado por esses grupos sociais, até porque poucas ameaças são mais sentidas pelas elites do que aquelas dirigidas à hierarquia social e à ordem estabelecida, ainda mais temidas nos momentos de convulsão social, de qualquer natureza (Pujol, 1991, p. 125; e Duchhardt; Asch, 2000, p. 13). Seguindo-se o enunciado de Charles Tilly, seria necessário reconhecer o caráter inesperado e não projetado dos resultados alcançados no processo histórico de formação dos Estados nacionais.

É cômodo demais estudar a formação dos Estados como se fosse uma espécie de engenharia, onde os reis e seus ministros seriam os engenheiros projetistas. Quatro fatos comprometem a imagem do atrevido projeto: 1. Raramente príncipes europeus tiveram em mente um modelo do tipo de Estado que estavam produzindo, e mesmo raramente ainda agiram com eficácia para produzir esse modelo de Estado; 2. Nenhum deles projetou os principais componentes dos Estados nacionais – tesouros, tribunais, administrações centrais etc. Habitualmente foram constituídos mais ou menos como produtos secundários involuntários dos esforços para cumprir as tarefas mais imediatas, especialmente a criação e manutenção das forças armadas; 3. Outros Estados – e eventualmente todo o sistema de Estados – influenciaram intensamente a trajetória de mudança seguida por algum Estado em particular; 4. A luta e a negociação com classes diferentes da população moldaram de forma significativa os Estados que emergiram da Europa (Tilly, 1996, p. 75-76).

No que se refere ao processo de constituição das burocracias e de multiplicação dos órgãos da administração, caberia ressaltar, ainda, que apresentava um duplo caráter, no sentido de que não servia unicamente ao governo central, nem representou uma força autônoma, desvinculada dos diversos grupos sociais. No Brasil, pelo contrário, os diversos cargos encontravam-se mais fortemente vinculados às elites locais e regionais, ao longo do processo de integração *territorial* que se ampliou desde o século XVIII. Somente nesse contexto alcançou seu pleno sentido o aspecto, apontado em geral na historiografia sobre o tema, a que nos referimos anteriormente neste trabalho, de que a sociedade brasileira valorizava ou mesmo se estruturava com base nas *relações pessoais*, o que por si só teria trazido grandes obstáculos à constituição de uma burocracia profissional e “independente”, que pudesse ser identificada simplesmente às instituições governamentais, pautando sua ação por critérios universalistas. Nesse sentido, pode ser proveitoso pensar a expansão do governo central brasileiro, no século XIX, segundo a proposição de Duchhardt e Asch, para quem, na prática,

[...] em uma administração em que os cargos públicos – com frequência e como norma geral – eram contemplados como propriedade de seus donos, e na qual estes ainda os possuíam em propriedade privada dos meios objetivos da administração, a burocracia constituía mais um impedimento do que um eficiente instrumento de poder para a imposição da política monárquica (Duchhardt; Asch, 2000, p. 39).

No que respeita diretamente aos Estados americanos, formados no início do século XIX, finalmente, seria preciso considerar o fato fundamental de que as elites nessas regiões já contavam com *modelos* de Estados nacionais plenamente constituídos, e dispunham, portanto, de amplo conhecimento de sua história e funcionamento. Seus dirigentes, desse modo,

Tentaram conscientemente criar Estados nacionais. Não que os resultados se assemelhassem necessariamente aos planos, mas o fato de os governantes estarem tentando criar

Estados ao invés de apenas reagir a necessidades prementes criou uma diferença quanto àquilo que os dirigentes fizeram e ao modo como o justificaram para aqueles que forneceram os meios para a criação do Estado. Depois de constituído o sistema europeu de Estados, o ambiente internacional que moldava os Estados americanos emergentes também era diferente do que havia sido na época inicial em que os estados europeus se estavam formando. Simplesmente para obter reconhecimento diplomático dentro do sistema internacional estabelecido, os dirigentes dos Estados emergentes tiveram de adotar formas organizacionais identificáveis a Estados nacionais (Monsma, 1996, p. 29-30).

Entretanto, havia espaço ainda para lidar com especificidades locais, da mesma forma que havia tradições e conjunturas que impunham soluções novas ao processo de formação do Estado nacional que não permitiam a importação e a colocação em prática de um modelo fechado. Foram essas características específicas que possibilitaram, por exemplo, a partir das primeiras décadas do século XIX, a opção brasileira pela monarquia em uma América progressivamente republicana, a elaboração de uma Constituição que, em linhas gerais, seguia pressupostos liberais – e sob os quais deveriam conviver o modelo dos três poderes e a adoção inédita do Poder Moderador, o sistema representativo e o voto excludente, o liberalismo e a escravidão –, bem como o desenvolvimento de práticas e estratégias políticas que garantissem a manutenção dessa mesma monarquia submetida à Carta constitucional, a que se seguiu a experiência do federalismo, no período da Primeira República (Tilly apud Alonso, 2002, p. 33).

Visto por esse prisma, observa-se que a dinâmica da política no século XIX, desde a Independência, caracterizou-se antes pela negação do confronto e do conflito – o que teria dado origem, por sua vez, à formulação de uma interpretação específica sobre a própria história da formação do Estado nacional –, visando impedir que ocorressem mudanças estruturais importantes, evitando-se o enfrentamento direto dos principais problemas que afligiam o país. Dessa forma, entendida como “ciência”, tanto no nível da ação conduzida a partir do Estado, bem como no que diz respeito aos pressupostos de sua legitimação, a política era definida, por aqueles que integravam os diversos governos, como pragmática, objetiva. Tratava-se, inquestionavelmente, de uma postura conservadora, no sentido de que atendeu ao objetivo da manutenção de uma hierarquia social excludente. Esse foi o sentido da ação política ao longo da monarquia, que se justificava no discurso *administrativo* por excelência, no recurso ao ilimitado amparo da lei – daí advindo, por consequência, o papel de destaque alcançado pelos bacharéis em direito, formados em Coimbra ou no Brasil, no século XIX –, nos esforços de aproximação e eliminação das dissidências, na prática quase cotidiana da negociação, nas alianças que obedeciam, sempre, a uma estratégia maior visando à segurança e à estabilidade do próprio Estado (Martins, 2007).

Paradoxalmente, embora se tenha obtido sucesso na obra de promover a centralização, etapa que pode ser considerada como fundamental no caminho da consolidação do Estado nacional, este sucesso se limitava, em geral, à própria organização, expansão e racionalização da estrutura político-administrativa, por meio do controle progressivo sobre os poderes para-

lelos, transferindo-se lentamente as funções administrativas para o poder central. O esforço de negação do confronto, dessa forma, tornou mais lenta a efetiva *publicização* das instituições, o que seria esperado em um processo de formação de um Estado nacional *moderno* que correspondesse a uma real ampliação da participação política, à superação definitiva das práticas políticas baseadas nas relações pessoais, ou mesmo à abertura da máquina administrativa. Tratava-se, de fato, de um jogo complexo, em que interesses pessoais ou de grupos moldavam-se a interesses coletivos que se estabeleciam no desenvolvimento da própria ação pública do Estado. A negociação e administração dos conflitos, o permanente adiamento das reformas substanciais que se faziam necessárias, com a ampliação da representatividade, tendiam a manter o poder nas mãos da esfera privada, demonstrando que as permanências características dos tempos iniciais desde a Independência demoravam a ser totalmente superadas.

Considerada a formação do Estado e da nação enquanto um *processo*, o predomínio das relações pessoais teria continuidade no período republicano, com a manutenção de trocas clientelares ainda envolvendo a distribuição de favores e privilégios. Tinha prosseguimento, também, o processo de constituição do aparato administrativo e burocrático nas etapas de nacionalização e especialização da formação do Estado nacional,⁵ quando o aparato administrativo estatal veio a assumir uma gama vastamente estendida de atividades de distribuição, regulamentação e compensação, que viriam se somar às tarefas tradicionais da justiça, da operação do aparelho fiscal e de manutenção e aperfeiçoamento das Forças Armadas (Tilly, 1996, p. 79). Tornava-se, entretanto, essencial a conciliação entre esses espaços e os novos interesses que começam a se fazer sentir na medida em que avançava o *governo direto*, o Estado constituindo-se como tal, como instância do público, inclusive pela progressiva especialização de funções e atribuições que caracteriza um Estado nacional moderno.

Dessa forma, no século XX, a continuidade do processo de construção do Estado nacional brasileiro, pela expansão do aparato administrativo-burocrático, guardava correspondência com a manifestação de conflitos, estratégias e alianças entre grupos e frações de classes, uma vez que as lutas econômicas que caracterizam a formação do capitalismo atravessavam *também* as estruturas do próprio Estado (Draibe, 1985, p. 49). Desse modo, se o período posterior à Revolução de 1930 foi traduzido pela crescente diversificação e heterogeneidade das instâncias político-administrativas, afirmava-se ao mesmo tempo uma nova modalidade de representação de interesses nos órgãos relacionados à formulação e à execução das políticas públicas e pela elaboração e aprovação de um conjunto de atos legislativos e códigos reguladores, que se seguiram à promulgação da Constituição de 1934.

5 Na formação do Estado nacional brasileiro, poderíamos identificar o arranque da etapa de nacionalização, na definição proposta por Tilly (1996, p. 78-84), no impulso ao fortalecimento do Exército, desde a experiência da Guerra do Paraguai (1864-1870), a que se seguiram, com o advento da República, as iniciativas em prol da profissionalização das Forças Armadas. O processo de expansão do aparelho estatal ganhou força com a "politização da economia", na Primeira República, referida à percepção da ampliação da participação do Estado na esfera econômica como resposta às demandas por intervenção por parte dos cafeicultores paulistas (Reis, 1979), o que se teria acelerado no pós-1930, com a rápida multiplicação de ações de políticas públicas e criação de novas agências governamentais.

A consolidação de uma burocracia técnica e especializada, a partir, sobretudo, do primeiro governo de Getúlio Vargas, foi então relacionada ao avanço do projeto industrial, sendo tomado como indicativo de uma ruptura no sentido da modernização administrativa a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, a que se teria seguido a fixação de critérios universalizados para o recrutamento do funcionalismo público e a ampliação/institucionalização dos concursos,⁶ substituindo os critérios predominantemente políticos e/ou clientelísticos na indicação dos quadros, anteriormente vigentes.

O discurso administrativo, *despolitizado* e negador do conflito, ganharia agora nova forma, na afirmação da competência técnica dos quadros que passavam a integrar os órgãos da administração estatal.

Referências bibliográficas

ALONSO, Angela. *Ideias em movimento: a geração 1870 na crise do Brasil-Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BERGER, Stefan; DONOVAN, Mark; PASSMORE, Kevin. Historians and the nation-State. In: BERGER, Stefan; DONOVAN, Mark; PASSMORE, Kevin (ed.). *Writing national histories*. London: Routledge, 1999, p. 281-304.

DIAS, José Luciano de Mattos. Os engenheiros no Brasil. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 13-81.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUCHHARDT, Heinz; ASCH, Ronald G. (eds.). *El Absolutismo, un mito?* Revision de un concepto historiográfico clave. Barcelona: Idea Books, 2000.

ELIAS, Norbert. Processes of State formation and Nation building. *Transactions of the 7th World Congress of Sociology 1970*, v. 3, p. 274-284. Disponível em: <<http://www.usyd.edu.au/su/social/elias/state.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre; São Paulo: Globo; Edusp, 1975, 2v.

FAUSTO, Boris. *Getúlio Vargas: o poder e o sorriso*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

6 A respeito, ver, por exemplo, Draibe (1985) e Dias (1994).

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). *O Brasil republicano: o tempo da experiência democrática. Da democratização de 1945 ao golpe civil militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FIORI, José Luis. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, José Luis (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 14-19.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Ed. comemorativa: 50 anos. FURTADO, Rosa Aguiar (org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GERSCHENKRON, Alexander. *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona: Ariel, 1968.

GOMES, Angela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. *Tempo*, Niterói, v. 1, n. 2, p. 31-58, 1996.

GRAHAM, Richard. Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado. Traduzido de: Constructing a Nation in Nineteenth-Century Brazil: Old and New Views on Class, Culture, and the State. *The Journal of the Historical Society*, v. 1, n. 2-3, p. 17-56, 2001. Disponível em: <http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol5_mesa1.html>. Acesso em: 20 jun. 2012.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Ed. e trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. 3.

HENSHALL, Nicholas. El absolutismo de la edad moderna 1500-1700: realidad política o propaganda? In: DUCHHARDT, Heinz; ASCH, Ronald G. (eds.). *El Absolutismo, un mito?* Revision de un concepto historiográfico clave. Barcelona: Idea Books, 2000, p. 66-70.

HESPANHA, António M. Para uma teoria da história institucional do Antigo Regime. In: HESPANHA, António M. (org.) *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian, 1984, p. 9-89.

HIMMELFARB, Gertrude. Is National History obsolete? In: HIMMELFARB, Gertrude. *The new history and the old: Critical Essays and Reappraisals*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press; London: Harvard University Press, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

IGGERS, Georg G. Nationalism and historiography: 1789-1996. In: BERGER, Stefan; DONOVAN, Mark; PASSMORE, Kevin (ed.). *Writing national histories*. London: Routledge, 1999, p. 15-29.

JAGUARIBE, H. et. al. *Brasil: sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1985.

MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

MATTOS, Ilmar R. Construtores e herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política. *Almanack Braziliense*, São Paulo, n. 1, p. 8-26, maio 2005. Disponível em: <http://www.almanack.usp.br/neste_numero/index.asp?numero=1>. Acesso em: 20 jun. 2012.

MONSMA, Karl. Apresentação: Charles Tilly, a sociologia histórica e a formação do Estado nacional. In: TILLY, Charles. *Coerção, capital e estados europeus, 1990-1992*. São Paulo: Edusp, 1996, p. 13-36.

MOORE JR., Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

PUJOL, Francisco Xavier Gil. Centralismo e localismo? Sobre as relações políticas e culturais entre capital e territórios nas monarquias europeias dos séculos XVI e XVII. *Penélope*, Revista de História e Ciências Sociais, n. 6, p. 119-144, 1991.

REIS, Elisa Pereira. Elites agrárias, *state-building* e autoritarismo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 331-348, 1982.

_____. *The agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil (1880-1930)*. 1979. Tese (Doutorado), Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts.

TILLY, Charles. *Coerção, capital e estados europeus, 1990-1992*. Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp, 1996.

TILLY, Charles. Reflections on the history of european State-making. In: TILLY, Charles (org). *The formation of national States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975, p. 3-83.

VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo: Difel, 1975.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

WEFFORT, Francisco. *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

Recebido em 11/9/2012

Aprovado em 5/11/2012

**A AUTONOMIA POLÍTICA DOS GOVERNADORES-GERAIS DO BRASIL
SOB A ÓTICA DO PANEGIRISTA JUAN LOPES SIERRA**
THE POLITICAL AUTONOMY OF BRAZILIAN GENERAL GOVERNORS
FROM THE POINT OF VIEW OF THE PANEGYRIST JUAN LOPES SIERRA

GUILHERME AMORIM CARVALHO | Mestre em História pela Universidade de Brasília (UnB). Membro do Programa de Estudos Medievais da Universidade de Brasília (PEM-UnB).

RESUMO

O presente artigo analisa o documento histórico “As excelências do governador: o panegírico fúnebre a d. Afonso Furtado, de Juan Lopes Sierra (Bahia, 1676)”, que trata da construção da imagem ideal de governante, inspirada no modelo político do período. A partir disso, pretende-se compreender a dinâmica do poder no âmbito do governo-geral, em relação à articulação entre ser cabeça política e exercer a justiça com autonomia relativa.

Palavras-chave: teoria corporativa de governo; justiça; governo-geral do Brasil.

ABSTRACT

The present article analyses the historical document, “As excelências do governador: o panegírico fúnebre a d. Afonso Furtado, de Juan Lopes Sierra (Bahia, 1676)”. The document broaches the construction of the ideal image of governor, inspired by the political model from that period. On this basis, it's intended to comprehend the dynamics of Power inside the ambit of the general government, on the articulation between being the political head and exercise justice with relative autonomy.

Keywords: corporate theory of government; Justice; Brazilian General Government.

RESUMÉN

Este artículo analiza el documento histórico “As excelências do governador: o panegírico fúnebre a d. Afonso Furtado, de Juan Lopes Sierra (Bahia, 1676)”. El documento trata de la construcción de la imagen de gobernante ideal, inspirado en el modelo político de la época. A partir de esto, tenemos la intención de comprender la dinámica de poder dentro del ámbito del gobierno general, en cuanto de la articulación entre ser cabeza política y ejercer la justicia con autonomía relativa.

Palabras clave: teoría corporativa del gobierno; Justicia; gobierno general del Brasil.

Neste artigo, partiremos da análise de um panegírico fúnebre, escrito no século XVII, na Bahia, dedicado ao falecido governador-geral Afonso Furtado, para entender, em linhas gerais, o modo pelo qual determinados fundamentos políticos e sociais relacionados à autonomia política dos governadores-gerais são encadeados no discurso do panegirista, e como tais fundamentos emergem e são transmitidos por esta construção literária, contribuindo para a dinâmica da política imperial portuguesa, que remontava a um imaginário político, jurídico e teológico medieval e corporativo. Por outro lado, uma vez que a intenção do discurso deste documento é tornar-se memória, fez-se necessário analisar de que maneira o homenageado, aos olhos do autor, interpretava e compreendia os preceitos do modelo político do período, que balizavam sua autonomia, na perspectiva de suas próprias experiências.

O referido documento, publicado sob o título “As excelências do governador: o panegírico fúnebre a d. Afonso Furtado, de Juan Lopes Sierra (Bahia, 1676)”, organizado por Stuart B. Schwartz e Alcir Pécora, traduz para o português o manuscrito adquirido pelo próprio Schwartz, no ano de 1968, a um alfarrabista, em Lisboa. O documento, conhecido originalmente como “Vida ó panegvirico fvnebre al Señor Afonso Furtado Castro do Rio Mendomcà”, é assinado por Juan Lopes Sierra, datado de 1676, na “Ciudad de San Salvador Bahia de Todos Los Santos”, e escrito em espanhol. Antes da edição em português, foi publicado por Stuart B. Schwartz e Ruth Jones, em 1979, em uma edição inglesa comentada. Assim, frente ao desinteresse dos especialistas, o texto só começou a ser traduzido para o português em 1998, e finalmente publicado em 2002 (Schwartz; Pécora, 2002).

O documento relata a história da administração e morte de d. Afonso Furtado, governador-geral do Brasil, entre 1671 e 1675. É um panegírico fúnebre, ou seja, um livro honorífico, feito sob encomenda. Nas partes preliminares do texto, o autor, Juan Lopes, apresenta-se como um escritor rústico, testemunha dos fatos, e prepara o leitor para a narração das ações de d. Afonso como governador-geral do Brasil, “nosso grande herói”. Os primeiros feitos narrados, e que interessam particularmente a este artigo, dizem respeito à vinda providencial do governador para pôr em ordem as coisas na Bahia que, segundo o autor, encontravam-se em uma situação desastrosa. Por meio de sua “política e religiosa compostura”, d. Afonso restituiu a paz à capitania e iniciou sua “boa administração”, cujo maior êxito foi a captura dos indígenas, e o maior fracasso, a falta de resultado no empenho em descobrir jazidas de riquezas minerais, que, no entanto – como aponta o panegírico –, não foi responsabilidade dele, mas dos conselhos viciosos de certos homens que o auxiliavam. Em seguida, Juan Lopes dedica várias páginas à descrição da valentia com que o governador suportou a terrível doença que o levou à morte, e, já resignado com a ideia do fim, observou os procedimentos católicos e pôs em ordem todos os assuntos políticos para que nada ficasse pendente para a futura administração. As últimas páginas são dedicadas ao detalhamento da cerimônia fúnebre e enterro do governador, além das considerações finais de Lopes, visando refutar as críticas feitas à administração de d. Afonso, por parte de seus inimigos políticos (Schwartz; Pécora, 2002).

No que respeita ao autor do panegírico, Juan Lopes Sierra, sabe-se muito pouco, apenas as informações fornecidas pelo próprio, ao longo do texto. Segundo ele, a obra foi encomendada por Antônio de Sousa e Meneses, sobrinho de Afonso Furtado. Ele tinha 72 anos de

idade quando completou o texto e se autodenominava “o rústico”, alegando possuir apenas nove meses de educação formal. Não se sabe ao certo a data de sua chegada ao Brasil e nem os motivos de sua permanência, assim como não foram descobertos documentos sobre sua vida, em Portugal ou no Brasil (Schwartz; Pécora, 2002).

O documento trata de um período no qual o governo-geral vigorava como instituição administrativa na América portuguesa, portanto é necessário traçar, ainda que de forma breve, os caminhos que a historiografia percorreu para explicar o papel do governo-geral e de seus representantes.

Nesse sentido, podemos perceber, de um modo geral, duas interpretações historiográficas de cunho “centralista” que, embora divergentes, apresentam um inegável teor nacionalista. Uma, busca criar a identidade nacional pautada no elogio da colonização portuguesa, e a outra, na sua negação. Sob tal lógica, a instituição do governo-geral foi interpretada superficialmente como uma extensão do braço administrativo da metrópole sobre a colônia, no intento de organizar a sociedade após o fracasso do sistema de capitânias, por homens nobres em busca de engrandecer a empresa da coroa, ou como a transposição arbitrária do quadro administrativo burocrático do tipo absolutista sobre uma sociedade caótica, onde os fundamentos para que ele se desenvolvesse não existiam, pois os “conquistadores” visavam somente seus interesses privados e não o “serviço de sua real majestade”.

A unilateralidade ou a verticalização das relações entre metrópole e colônia têm sido assuntos recorrentes desde os pioneiros da historiografia brasileira, passando pela década de 1930, e ainda hoje encontramos seus ecos em estudos mais recentes. No entanto, recuperou-se, na Nova História Política, o conceito de império português, numa perspectiva que leva em consideração novas problematizações, ao incorporar às pesquisas as peculiaridades internas dos diversos contextos administrativos nos territórios portugueses além-mar, tornando o olhar historiográfico mais sensível às lógicas próprias de atuação de instituições como o governo-geral e, portanto, dos agentes encarregados do seu funcionamento.

É procurando dialogar com as novas propostas teóricas e metodológicas dessa historiografia, que pretendemos desenvolver o presente artigo. Posto isso, entendemos que a instituição do governo-geral ocorreu mediante um processo, em que o seu representante, o governador-geral, exercia a função de “cabeça política” daquela sociedade que se desenvolvia e, como tal, era seu dever ordená-la. O governador tinha que agir para dar ordem à construção da sociedade e à sua administração no novo mundo. Ele não poderia simplesmente transplantar os modelos sociais e administrativos da metrópole de forma mecânica, e, por outro lado, tampouco poderia impor uma nova ordem arbitrária. Assim, como se deu esse processo que institucionalizou o governo-geral? Primeiramente, devemos considerar que os governadores-gerais interagiam com as estruturas do poder do reino, e mesmo quando falamos em relações de concorrência ou de disputas de poder, é deste modo que devemos compreendê-las, como uma influência recíproca, e não apenas como a oposição entre forças centrais e periféricas, pois embora tenha sido uma instituição criada a partir do “centro”, seus oficiais possuíam autoridade para agir com forte autonomia, ainda que orientados por suas interpretações do que era útil ao bem comum do império português.

No tocante à autonomia política dos oficiais régios, o panegírico fúnebre a d. Afonso Furtado, de Juan Lopes Sierra, traz as ações do governador-geral d. Afonso (1671-1675), selecionadas pelo seu autor para demonstrar a prudência das suas decisões e os benefícios que elas trouxeram para a coroa e para o “Estado do Brasil”. Simbolicamente, a autonomia funcional de d. Afonso aparece nas passagens do panegírico que fazem referência ao governador como uma representação do monarca, a partir das quais se pode vislumbrar o papel que os governadores-gerais possuíam na sociedade e as qualidades desejáveis para ser considerado como bom oficial. Tal papel e qualidades deveriam coincidir com as do monarca, haja vista que o governador-geral ocupava a posição “de tão grande altura, qual era a da cabeça do Príncipe” (Sierra, 1676). De acordo com esse discurso, o cargo de Afonso Furtado encontrava-se à altura do monarca, pois tinha sua origem nele, ou seja, o governador habitava a mesma esfera de ação do rei, e, portanto, deveria esforçar-se para corresponder às exigências e responsabilidades do ofício que ele lhe havia delegado.

Com base na produção historiográfica mais recente sobre os estudos coloniais, as trajetórias dos oficiais da coroa portuguesa nas conquistas vêm ganhando novas interpretações, como no caso dos governadores-gerais, que gozavam de uma grande autonomia na administração das conquistas, sendo-lhes permitido desconsiderar ou modificar as ordens régias contidas em seus regimentos,¹ caso pensassem que as alterações, devido às circunstâncias, serviriam melhor aos interesses da própria coroa. Isso se justificava pelo fato de que sua administração era levada a cabo em terras de ocupação recente, em constante transformação, distantes fisicamente do reino, com particularidades distintas às da Europa, onde as tradições políticas e jurídicas já se encontravam, de certa forma, balizadas, mas também pelo próprio modelo corporativo do reino, que constituía o referencial do processo de organização das conquistas, e pressupunha a determinada autonomia do poder local.

OS FUNDAMENTOS DA AUTONOMIA POLÍTICA DOS GOVERNADORES-GERAIS DO BRASIL

Os princípios que balizam a autonomia política dos oficiais régios portugueses remetem a uma antiga concepção que compreendia o poder divino ora como *potestas ordinata*, a partir da qual Deus mantinha a ordem natural do universo tal qual ele a havia criado, ora como *potestas extraordinaria*, mediante a qual Deus poderia mudar essa ordem, segundo os desígnios de sua vontade. Os monarcas, como imagens terrenas do Criador, também possuíam a capacidade de exercer uma *potestas extraordinaria*, em circunstâncias que pediam sua intervenção para o melhor interesse do bem público, ou bem comum (Soria, 1988). Essa lógica também poderia ser aplicada aos governadores-gerais, desde que a motivação para o exercício desse poder fosse o melhor serviço do rei e do bem comum.

Assim, a sociedade possuía um caráter corporativo que estava estreitamente ligado ao conceito de coroa e de bem comum. A coroa, para além do corpo natural do rei ou das

¹ Embora seja difícil supor que o mesmo valia para ordens diretas do rei ao governador.

delimitações geográficas do reino, era uma ficção que representava os direitos soberanos do corpo político ou da *universitas*, e, portanto, era superior tanto ao rei quanto ao reino, embora sempre ligada a ambos. Essa concepção distinguiu claramente o que servia ao rei e o que pertencia inalienavelmente à coroa, em função do bem comum e do corpo político (Hespanha, 1994), reforçando, assim, o caráter corporativo, pois tanto o rei como os outros membros da *universitas* possuíam deveres perante a coroa, que encarnava os direitos e aspirações do reino.

O reino era concebido de duas maneiras: por um lado, como conjunto de todos seus membros, e, por outro, como entidade abstrata, a *universitas*, que assumia um aspecto perpétuo, e, portanto, era distinta de seus membros mortais, embora não desvinculada deles. Era por meio de seus componentes humanos que a estrutura administrativa da *universitas* se organizava. Como se pode observar, essa concepção remonta à formulação dos dois corpos do rei (Kantorowicz, 1998).

Em virtude do caráter impessoal que caracterizava a ordem política do reino desde o monarca até cada um de seus vassallos, a coroa poderia ser confundida com a noção de bem comum, pois apesar do rei ser o principal meio pelo qual ela se manifestava, a coroa, enquanto representação do corpo político do reino, englobava todos os membros da corporação, formados também pela nobreza, conferindo-lhe uma feição compósita (Pennington, 2011).

Dessa forma, na qualidade de maior oficial do monarca nos novos territórios, o governador-geral tinha, assim como o rei, a função de representar a unidade das instituições que compunham sua administração, de manter a ordem e o seu funcionamento, além de resolver conflitos de interesses entre os vários corpos da sociedade e garantir que cada um pudesse exercer as respectivas funções. A autonomia funcional dos corpos remonta ao princípio de autogoverno da tradição medieval, que justifica a autonomia política das formas de organização social, como é o caso das conquistas (Soria, 1988) – uma dinâmica política na qual se assenta a sociedade corporativa.

Outra concepção que reforça a autonomia relativa, e que remonta igualmente à tradição medieval, é a de que a criação das leis era um processo que seguia a ordem natural das coisas. Sempre que uma circunstância perturbasse a ordem, leis eram criadas para que a sociedade retomasse seu curso natural. No entanto, esse processo estava sempre contrabalanceado pelo costume, representado pela vontade do povo, ou pelo bem comum (Pennington, 2011).

Nesse sentido, a autonomia dos governadores-gerais tinha seus fundamentos também na concepção natural da sociedade e na doutrina do *ius gentium* ou direito das gentes, derivada do direito romano, e que, segundo alguns juristas medievais, eram reflexos das leis naturais (*ius naturale*). O direito das gentes tinha sua origem em Deus, enquanto criador da ordem natural, o que garantia a inalienabilidade dos direitos das comunidades e era legitimado pelo costume, pela observância de sua coerência para com a realidade e o imaginário social (Pennington, 2011).

A desconsideração e a adaptação de cláusulas dos regimentos dos governadores-gerais não configurariam uma violação das normas naturais, desde que isso ocorresse para a adequação ou readequação da razão de ser da sociedade, que era a paz e a boa vida (Pennington, 2011), ou a boa convivência.

Posto isso, a autonomia relativa dos diversos polos do poder de maior ou menor hierarquia era constantemente reafirmada pelo direito pluralista, no qual as normas gerais não suprimiam as normas locais, pelos deveres morais de retribuição de privilégios institucionalizados em redes de interesses, que poderiam ser baseadas na amizade, parentesco ou clientela, e também pela possibilidade da utilização de atributos reais pelos oficiais régios de maior importância, como é o caso dos governadores-gerais (Hespanha, 2007).

A autonomia relativa é envolvida também pela noção de *respublica christiana*, que englobava toda a comunidade católica. Dentro desse extenso grupo, cada pessoa fazia parte de outros grupos, maiores ou menores. Essa natureza das pessoas de se organizarem em corporações levou a diferentes formas de se pensar o direito e o poder, que presumiam não apenas a relação entre a cabeça e seus membros, mas também a relação entre as diversas corporações (Pennington, 2011).

O poder mantinha-se pelo interesse da sociedade na manutenção do bem comum. A criação de uma “personalidade coletiva”, ou *universitas*, permitiu que a organização social fosse conformada para lidar adequadamente com as corporações sociais, justificando legalmente sua autonomia política e jurídica e sua capacidade de auto-organização. Assim, toda atividade dos poderes superiores deveria estar orientada para a resolução de conflitos nas esferas de interesses (Hespanha, 1994), ou, segundo a representação de sociedade do período, a função da cabeça política era coordenar os membros que compunham o corpo social.

Um episódio narrado por Lopes Sierra no início do panegírico, ainda acerca do governo de Alexandre de Sousa,² faz uma referência à sociedade como um corpo coordenado por uma cabeça. Tal episódio diz respeito à necessidade de se reforçar as fortalezas da cidade de Salvador em virtude de iminente ataque de uma armada holandesa:

Não havendo ajudado pouco ao referido achar-se aqui o vice-rei da Índia, Antônio de Melo e Castro, que naquele tempo havia chegado dela, porque logo que foi apresentada a ordem de Sua Alteza, ele e seu filho vieram em pessoa ao palácio a tomar, como se fossem oficiais, as ordens do governador, quanto à reedificação das fortalezas com os engenheiros; asseguradas da cidade as entradas, trincheiras e demais obras, se viu quanto importa, em casos tais um bom caudilho, pois ao exemplo de ver os soldados, era o primeiro a pegar pá e enxada. Não restou ninguém que não obrasse o que as partes de um humano corpo, que seguem os pés o que a cabeça dita (Sierra, 1676).

Além de ilustrar a representação da sociedade como um corpo coordenado por uma cabeça, este episódio também evoca um importante traço das relações hierárquicas e jurisdicionais entre os poderes locais e os poderes do reino. Nota-se que, embora a ordem para a reedificação das fortalezas e demais reparos na cidade tenha partido diretamente do re-

2 Alexandre de Sousa foi o antecessor de d. Afonso no cargo de governador-geral do Brasil, de 1667 a 1671.

gente d. Pedro II de Portugal,³ e que Antônio de Melo e Castro estivesse hierarquicamente ao mesmo nível de Alexandre de Sousa, o vice-rei da Índia foi à presença do governador-geral para que dele recebesse devidamente as ordens, respeitando, dessa maneira, os limites jurisdicionais e territoriais de cada uma das instâncias de poder. A existência de duas cabeças em um mesmo corpo configuraria uma anomalia, portanto os dois oficiais régios deveriam respeitar seus respectivos foros, mantendo a harmonia necessária para que a disposição régia fosse executada com êxito e em proveito de todos, pois tanto o governador como o vice-rei eram, antes de tudo, vassalos do rei.

A PRUDÊNCIA DE AFONSO FURTADO NO SERVIÇO DE “SUA ALTEZA”

O cargo de governador-geral não possuía um caráter meramente representativo, considerando a autonomia que este conferia aos seus dignitários e que lhes permitia tomar a frente em algumas resoluções de caráter mais urgente, tendo em vista não somente o prejuízo que a morosidade dos trâmites dessas decisões poderia acarretar à real fazenda, mas também para cumprir corretamente suas funções, e, conseqüentemente, preservar o interesse público. Esse tipo de prática aparece ao longo do panegírico de Lopes Sierra em diversas ocasiões. Uma delas diz respeito a uma embarcação enviada pelo regente de Portugal à Índia, a qual este fez questão de ir “em pessoa” ao porto do Paço de Arcos para mandar desamarrá-la. Tal embarcação levava pessoas ilustres, como o arcebispo de Goa, o conde de Vila Pouca, e o vedor da Real Fazenda da Índia. A nau, ao tentar subir o cabo da Boa Esperança, estando com “muita gente menos” devido a uma “febre” que contagiou quase toda a tripulação, foi atingida por grande tormenta, o que lhe custou o mastro principal, vindo então a atracar no Brasil, em busca de socorro. Perante a situação, o governador acudiu de imediato. Após acomodar os tripulantes, Afonso Furtado chamou os oficiais marítimos em conselho para que diagnosticassem a situação da nau. Havendo o conselho votado que em razão da embarcação necessitar de mastreação nova e de uma carena real – reparos que necessitavam de um tempo maior do que se dispunha para dar seguimento à viagem para a Índia –, devia-se avisar “a sua alteza para que de lá ordenasse o que fosse servido”. No entanto, segundo o autor do panegírico, eis o que se passou:

Não ficou satisfeito nosso herói com tal resolução, fundado em duas razões, a primeira era que a nave era nova e não podia necessitar de Real carena, que era a que havia mister de tempo e dinheiro; a segunda, que era a mastreação, essa se podia vencer com aplicação e trabalho em seus aprestos, porquanto, do contrário, eram grandes os danos que se seguiam, assim à fazenda de Sua Alteza, como aos passageiros (Sierra, 1676).

3 Durante o período a que se refere o panegírico (1671-1676), Portugal foi governado por Pedro II, como regente.

A partir desse episódio, podemos perceber alguns traços importantes acerca das relações de poder no âmbito do governo-geral. Por um lado, notamos determinada autonomia dos oficiais marítimos em deliberar acerca dos assuntos relacionados à navegação, ou seja, possuíam uma jurisdição própria, em virtude da qual Afonso Furtado tratou de convocar um conselho para ponderar acerca da situação da embarcação e, dessa maneira, tomar a decisão mais ajustada. Por outro lado, notamos que mesmo os oficiais marítimos havendo votado que a nave necessitava de sérios reparos, e que, em razão disso, tal provisão deveria partir do regente de Portugal, a decisão final coube ao governador, que, enquanto representante do monarca e maior autoridade da América portuguesa, deveria assegurar os interesses da coroa, juntamente com os do povo “brasiliense”.

Lopes Sierra afirma que o regente de Portugal havia encarregado Afonso Furtado de duas funções: “uma, que solicitasse umas minas de salitre, prata e ametistas, que se diziam estavam junto do rio Verde; a outra, a conquista dos bárbaros”. Acerca desta segunda tarefa, e ainda com relação ao esgotamento da fazenda real e à autonomia relativa do governador, Lopes Sierra descreve as dificuldades que se opuseram à “conquista dos bárbaros”, tendo em vista que o primeiro sucesso da empresa não havia rendido muitos frutos:

Notável foi o sentimento que teve nosso herói, vendo o pouco fruto que haviam conseguido os moradores do muito que haviam despendido e em negócio em que Sua Alteza e eles iam tão interessados, matéria que lhe causou perplexidade, não por uma, senão por muitas razões. A primeira, achar-se a república exausta de esperanças de conseguir remédio pelas mãos dos paulistas; a segunda e mais forçosa, não achar-se capaz de admitir nova contribuição para empenho em que não se prometiam melhoras, por outra parte, atendia que, se bem que Sua Alteza lhe havia mandado ordem para que a conquista se fizesse por sua real fazenda, ela estava atenuada e, para deliberar-se era necessário justificar qualquer determinação que houvesse de resolver, assim para satisfazer à Sua Alteza, como à República (Sierra, 1676).

Na passagem anterior, percebe-se o esforço de Lopes Sierra em demonstrar o zelo de d. Afonso com os moradores da Bahia e sua grande preocupação por ter fracassado na primeira tentativa de solucionar os ataques indígenas que assolavam a capitania. Essa preocupação deveu-se, em parte – como se pôde perceber nas palavras do autor –, à escassez das fazendas, tanto do reino como da América portuguesa, e, portanto, à dificuldade em se obter recursos de ambas as partes para prosseguir com uma empresa que não havia alcançado resultados satisfatórios. Ainda para além dessa questão econômica, observa-se outro nível normativo próprio de uma sociedade baseada em uma concepção corporativa de distribuição do poder, como a ideia de que o interesse do rei ou do governador-geral, enquanto seu representante, confundia-se com o da população que eles deveriam ordenar. Numa ocasião em que estariam envolvidos os interesses de toda a comunidade – do rei e de seus súditos da América portuguesa – o governador deveria prestar contas de suas decisões a “Sua Alteza e à República” (Sierra, 1676), ou seja, ao monarca e aos habitantes do “Estado do Brasil”, neste

caso, principalmente aos moradores da capitania da Bahia, que padeciam os levantes indígenas, ou como Lopes Sierra coloca, o “achaque de corpos grandes” (Sierra, 1676).

Nota-se que em relação ao apresto da nau que se dirigia à Índia, as resoluções atinadas de Afonso Furtado decorreram de mera oportunidade, enquanto que no caso da “conquista dos bárbaros”, por envolver tanto o interesse da população da América portuguesa como o interesse da coroa, o governador deveria proceder de maneira que suas decisões fossem adequadas para ambas as partes, de acordo com a lógica de respeito à conveniência pública do império, pois tudo o que tange à corporação como um todo deve ser decidido em conselho, por todos os representantes do corpo político, e não apenas pelo arbítrio da cabeça política (Kantorowicz, 1998). Percebe-se que ao mesmo tempo em que o bem comum confere poderes extraordinários ao governador, ele também o limita, pois o governador não poderia ferir o princípio de zelar por ele, haja vista que é exatamente essa função que legitima sua autonomia. De acordo com Lopes Sierra, acerca da “conquista dos bárbaros”, Afonso Furtado optou pelo seguinte:

Com que havendo, pois, atendido a uns e outros empenhos acordou em mandar fazer uma que chamam de mesa de fazenda, que é como conselho dela, e que não só se achassem nela os ministros de sua jurisdição, senão que fosse uma junta geral de todos os tribunais, de justiça, político, cabos-mores da milícia e pessoas principais para com eles conferir o mais conveniente ao serviço do Príncipe e ao bem público. Juntos que foram, se fez esta prática (Sierra, 1676).

Como narrado por Lopes Sierra, Afonso Furtado consentiu que se dispusesse uma “mesa de fazenda”, que corresponderia a um “conselho dela”. No reino, o Conselho de Fazenda tinha como principal objetivo a administração da Fazenda Real, e fazia a consulta dos assuntos financeiros mais importantes que se apresentariam ao rei (Subtil, 1992). No caso da junta-geral realizada pelo governador, observamos uma adaptação dessa instituição do reino, uma vez que havia a iminente necessidade de se aumentar os impostos para poder dar continuidade à guerra contra os levantes dos “gentios”.

Lopes Sierra afirma que Afonso Furtado ordenou que na referida Mesa estivessem presentes não somente os ministros de sua jurisdição, mas de todos os tribunais, o que sugere que não somente os referidos “tribunais” tinham esferas jurisdicionais bem definidas e reconhecidas, mas também eram considerados indispensáveis, tal como “as pessoas principais” ou “homens bons desta praça”. Somente assim se garantia o bom funcionamento daquela sociedade. Cada foro deveria desempenhar seu papel tendo em vista o “bem público”, o propósito final que regulava os atos e decisões de Afonso Furtado, assim como os das demais instâncias de poder. Essa convocação de todos os principais “estados” da Bahia denota também uma representação de todo o “corpo” daquela sociedade, de acordo com o modelo de representação do próprio reino, de modo que a referida junta-geral correspondesse a uma versão em menor escala de toda a coroa portuguesa. A dimensão microcósmica da concepção corporativa também pode ser percebida, ainda que em proporção menor, quando um

dos membros da sessão é referido por Lopes Sierra como a “cabeça da república do governo político”,⁴ ou seja, o que o autor considera como “governo político” da capitania da Bahia compõe uma corporação ou “república”, e, portanto, possuía uma “cabeça”. Tal como Afonso Furtado, enquanto “governador e capitão-geral de mar e terra do Estado do Brasil” era a “cabeça” de um corpo formado por todos os súditos da coroa portuguesa que habitam o que Lopes Sierra denomina “Estado do Brasil”.

Retornando à questão dos impostos, segundo o autor, “o político governo e interessados” se apresenta ao tribunal da seguinte maneira:

Graças rendemos a Vossa Senhoria⁵ pelo zelo e pelo amor com que trata e procura nosso remédio. E estamos reconhecendo quanto é justo tudo o que Vossa Senhoria há proposto e o muito que convêm seus e deles remédios que Vossa Senhoria tão prudentemente aponta, pois assim o está pedindo.

Mas Senhor, como isto é notório, também o são, Vossa Senhoria, os muitos empenhos com que hoje se acha essa cidade [...]. E sabe Vossa Senhoria também o muito que custou os 20 U ducados que se gastaram nesta função dos paulistas, a que se une a fraqueza que há de frutos e a atenuação com que, por essas razões estão os moradores para haver de admitir-se agora ser novamente finto à vista do malogro do contribuído, e que, neste particular, não tinha mais que dizer, este ou deste mesmo voto foram os cidadãos, evitando que se falasse em finta (Sierra, 1676).

Por meio dessa resposta que o “governo político” e os cidadãos dão ao conselho, percebe-se o caráter corporativo dessa “junta-geral”, onde os moradores e seus representantes defendem seus interesses perante o governador, alegando as contribuições que já haviam despendido na contratação dos paulistas para conter os ataques indígenas e, receosos de que lhes fosse cobrada uma finta, não concordavam em proceder à “conquista dos bárbaros”, enquanto “a justiça e os militares ministros” insistiam para que se desse seguimento à empresa, embora os seus recursos estivessem bastante limitados, demonstrando a sua honra enquanto parte mais importante da sociedade. Como narra o panegírico, ao se deparar com a falta de consenso das partes, Afonso Furtado diz:

Bem pensei eu, Senhores, quando dispus esta junta, conseguir o efeito para que a dispus, que era o Serviço de Deus, de Sua Alteza e bem público, o que acho dificultado quiçá por não haver-se pesado esta matéria no grau de sua estimação.

4 Stuart Schwartz acredita que Lopes Sierra está se referindo ao vereador mais velho da Câmara Municipal de Salvador.

5 Os governadores-gerais recebiam o tratamento de “senhoria”. Este tratamento era condizente ao seu status social superior ao dos demais ministros régios, e significava o reconhecimento de sua autoridade por parte deles e da população. Ver Cosentino, 2009, p. 74-75.

Bem viera eu no aqui proposto se nós quiséssemos fazer esta conquista por opinião; mas nós estamos em lance mais apertado que é haver de fazê-la por necessidade. E esta nos sabe sujeitar a lei nenhuma, senão fazer o que faz o braço do humano corpo que vendo cair o golpe sobre sua cabeça, o põe ao corte da espada (Sierra, 1676).

Pode-se compreender, pela fala de Afonso Furtado, que o desacordo entre as partes devia-se ao fato de que não haviam considerado a gravidade do assunto em pauta, e, por essa razão, estavam colocando suas opiniões acima da necessidade de se servir, primeiramente a Deus, ao rei e ao bem comum. Segundo o governador, a urgência de se resolver a guerra contra os “bárbaros”, que representavam “o mal do corpo desta república” (Sierra, 1676), pedia o sacrifício de todas as corporações representadas. Para ilustrar seu argumento, Afonso Furtado utilizou-se de uma metáfora baseada na concepção corporativa de sociedade, o “braço”, que representava os homens que ocupavam as funções mais elevadas da sociedade baiana da época, que no reino corresponderia à nobreza. Esta deveria sacrificar-se quase instintivamente para que a “espada”, representando aqui os “assaltos do gentio”, não atingisse a “cabeça”, que comumente representava o rei, que possuía vital interesse na “conquista dos bárbaros”. Embora essa interpretação seja a mais provável, a passagem ainda dá margem a mais duas possíveis interpretações. A primeira seria que, ao referir-se ao termo “cabeça”, Lopes Sierra (ou supostamente Afonso Furtado) estivesse aludindo à própria capitania da Bahia, que como sede do governo-geral representava a “cabeça” territorial do “Estado do Brasil”, e que, portanto, ao encontrar-se ameaçada pelos ataques indígenas, colocava em risco a unidade (ou pretensa unidade da conquista). Por último, e menos provável, seria a possibilidade de se estar tomando por “cabeça” as partes da Bahia de onde a capitania tirava seu sustento material, ou seja, os engenhos.

Após deliberar com a junta, Afonso Furtado decide que o melhor para todos seria prosseguir com a conquista, e profere a seguinte justificativa:

Devemos purgá-los, seguindo a conquista, assim porque convém, como porque o ânimo de Sua Alteza é conservar seus vassallos, e eu, em seu nome, atendendo a falta de fazenda que, se me representa, têm. E sem embargo de achar-se a sua atenuada, tomou sobre mim prosseguir a conquista à sua custa, por ser assim gosto seu e ordem e que, para fazê-lo foi servido mandar-me, em caso que presidisse o que aqui se passou. Resta que os fragmentos que ficaram da fazenda que se cobrou do povo e para em poder do tesoureiro João Matos de Aguiar, se entregue aos ministros reais, tesoureiro e almoxarife (Sierra, 1676).

A decisão de Afonso Furtado em continuar com a “conquista do gentio” denota a importância do governador-geral em agir como juiz dos interesses das partes, tendo sempre em vista o bem comum da coroa, embora isso tivesse custado os últimos recursos de que a comunidade dispunha. Apesar de interligados, os interesses locais não poderiam sobrepor-se ao interesse maior, que era o interesse de toda a corporação. Dessa forma, ainda que a

fazenda local estivesse esgotada, o bem comum da coroa, como premissa última, englobava o bem comum da América portuguesa, especialmente “em negócio em que sua alteza e eles⁶ iam tão interessados” (Sierra, 1676), fazendo com que a escassez de recursos locais se tornasse uma mera futilidade (Hespanha; Xavier, 1992).

Nesse tipo de conselho local, o grupo dominante, que controlava os meios de comunicação com a coroa, tinha a maior influência na construção do discurso dos debates e, portanto, na resolução da questão proposta. Apesar do protesto dos moradores e da Câmara, foi o parecer dos militares e dos magistrados que determinou a aprovação do governador Afonso Furtado de que se prosseguisse a conquista (Hespanha; Xavier, 1992). Percebe-se que as razões expostas pela “cabeça da república do governo político”, embora admitida como razoável, deveria se adequar ao interesse da maior e melhor parte, que funcionava como representação do bem comum.

Este aspecto também pode ser entendido como um exemplo da imagem econômica da “cabeça” da sociedade corporativa, que correspondia à função de um “chefe de família”, pois como não havia conflito de interesses no interior da família, também não havia conflito nas decisões dentro do exercício da Justiça (como mediadora das esferas de interesse dentro da sociedade corporativa). Dessa maneira, e levando em consideração o caráter informal da gestão na sociedade corporativa, o governador deveria agir como um “pai de família”, cuja função é organizar os meios disponíveis para assegurar o bem-estar de sua casa e promover o desenvolvimento dela; não deve se limitar a conservar a situação da conquista, mas assegurar o seu engrandecimento, e, conseqüentemente do reino. Ou seja, uma administração ativa, calcada na oportunidade e convencionalismo necessários para atingir os resultados esperados (Hespanha; Xavier, 1992).

O bem comum também é retratado aqui como a harmonia entre as diversas esferas da sociedade, pois assim como coloca o governador, este age em nome do rei, cuja vontade é “conservar os seus vassalos”, e, portanto, a vontade do governador não poderia ser diferente. Afonso Furtado não poderia ignorar a jurisdição de seus “pares”, que eram também representantes locais da coroa, embora lhe fossem hierarquicamente subordinados. Então, o governador ouve a opinião dos presentes e decide o que fazer, não deixando de justificar sua posição, ou, em outras palavras, Afonso Furtado “negocia” com as autoridades presentes, convencendo-as de que sua decisão seria a mais acertada perante aquela situação. Percebe-se que embora o governador e os ministros estivessem representando suas respectivas jurisdições, ao mesmo tempo todos representavam o governo-geral do “Estado do Brasil”, numa versão em menor escala do governo da coroa, adaptando-a para reproduzir na “junta-geral” uma instituição do reino, a Mesa de Fazenda, o que sugere novamente a autonomia e capacidade de organização das localidades além-mar.

A partir destas lógicas apresentadas por Lopes Sierra em seu discurso, notam-se diversos aspectos acerca da autonomia relativa do governador Afonso Furtado durante o tempo em

6 “Eles”, os moradores da Bahia.

que administrou o “Estado do Brasil”. Em razão da disposição natural da sociedade, baseada em uma ordem superior e na irredutibilidade dos estatutos que compõem tal ordem, as sociedades de Antigo Regime se autorepresentavam de maneira fortemente hierarquizada, e seu equilíbrio residia sobretudo nesta desigualdade entre as jurisdições, pois todas eram necessárias para o bom funcionamento do corpo social e deveriam possuir autonomia para exercer sua função. Esta concepção também teve influência na questão territorial, pois a jurisdição poderia ser interpretada como um atributo natural de uma comunidade territorial, o que geraria a necessidade de um ente público autônomo, ou potencialmente autônomo (Hespanha, 1994).

Dessa forma, a tradição, instituída mediante um processo “natural”, era o meio pelo qual se poderiam legitimar as maneiras mais recentes de organização social, portanto as conquistas recebiam uma administração de caráter originário, mas não original. As instituições do reino, como o governo-geral, eram adaptadas aos novos territórios de acordo com o referencial herdado do reino, sublinhando, dessa forma, a capacidade de auto-organização da América portuguesa e sua autonomia em resolver as questões internas em conselhos locais, com suas próprias vias de legitimação e comunicação com a coroa.

Referências bibliográficas

COELHO, Maria Filomena C. *A justiça d'além-mar: lógicas jurídicas feudais em Pernambuco (séc. XVIII)*. Recife: Massangana; Fundação Joaquim Nabuco, 2009.

COSENTINO, Francisco Carlos. *Governadores-gerais do Estado do Brasil (séculos XVI-XVII): ofício, regimentos, governação e trajetórias*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: Fapemig, 2009.

HESPANHA, António Manuel. Antigo Regime nos trópicos? Um debate sobre o modelo político do império colonial português. In: GOUVÊA, Maria de Fátima Silva; FRAGOSO, João (orgs.). *Na trama das redes: política e negócios no império português, séculos XVI-XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. *As vésperas do Leviathan*: instituições e poder político em Portugal – séc. XVII. Coimbra: Almedina, 1994.

HESPANHA, António Manuel; XAVIER, Ângela Barreto. A representação da sociedade e do poder. In: MATTOSO, José (org.). *História de Portugal*: o Antigo Regime. Lisboa: Estampa, 1992.

KANTOROWICZ, Ernst. *Os dois corpos do rei*: um estudo sobre a teologia política medieval. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

PENNINGTON, K. Law: Law, legislative authority, and theories of government, 1150-1300. In: BURNS, J. H. (ed.). *The Cambridge History of Medieval Political Thought c.350-c.1450*, v. 2. Cambridge University Press, 1988. *Cambridge Histories Online*. Cambridge University Press, 2011.

SCHWARTZ, Stuart B.; PÉCORA, Alcir (orgs.). *As excelências do governador*: o panegírico fúnebre a d. Afonso Furtado, de Juan Lopes Sierra (Bahia, 1676). São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SIERRA, Juan Lopes. *As excelências do governador*: o panegírico fúnebre a d. Afonso Furtado (Bahia, 1676). In: SCHWARTZ, Stuart B.; PÉCORA, Alcir (orgs.). *As excelências do governador*: o panegírico fúnebre a d. Afonso Furtado, de Juan Lopes Sierra (Bahia, 1676). São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SORIA, Jose Manuel Nieto. *Fundamentos ideológicos del poder Real em Castilla (siglos XIII-XVI)*. Madri: Eudema, 1988.

SUBTIL, José. Os poderes do centro. In: MATTOSO, José (org.). *História de Portugal*: O Antigo Regime. Lisboa: Estampa, 1992.

Recebido em 5/8/2012

Aprovado em 12/11/2012

ADMINISTRAÇÃO E AÇÃO POLÍTICA NA CORTE DO RIO DE JANEIRO
A SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO BRASIL
ADMINISTRATION AND POLITICAL ACTION ON THE RIO DE JANEIRO
THE SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO BRASIL

MARIETA PINHEIRO DE CARVALHO | Doutora em História Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professora do Programa de Pós-Graduação da Universidade Salgado de Oliveira.

RESUMO

Este texto objetiva analisar a Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil, uma das mais importantes instituições criadas pelo príncipe regente d. João, em 1808. Por meio do estudo de tal Secretaria é possível compreender os principais eixos da política administrativa joanina em sua permanência na América. Ao longo deste artigo, contemplaremos inicialmente um histórico da fundação de tal órgão no Rio de Janeiro, para depois refletirmos sobre a sua esfera de ação política.

Palavras-chaves: d. João VI; Rio de Janeiro; instituições administrativas; Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil.

ABSTRACT

The present text aims analysing the Secretary of State for Financial Affairs (Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil), one of the most important institutions created by the Prince Regent D. João in 1808. By studying this institution, it is possible to understand the main issues of D. João's administrative policy during his stay in America. We will, firstly, outline the history of the foundation of such Secretary in Rio de Janeiro, and later on, we will reflect upon its sphere of political action.

Keywords: d. João VI; Rio de Janeiro; administrative institutions; Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil.

RESUMÉN

Este texto se propone a analizar la Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil, una de las más importantes instituciones públicas creadas por el príncipe regente D. João en 1808. Al estudiar esa secretaria, es posible comprender los principales ejes de la política administrativa joanina en su permanencia en América. Presentaremos, inicialmente, un histórico sobre la fundación de esa institución en Rio, para que, a continuación, podamos examinar el ámbito de su actuación política.

Palabras clave: d. João VI; Rio de Janeiro; instituciones administrativas; Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil.

A chegada do príncipe regente d. João, e da real família, aos domínios da América, no ano de 1808, alterou significativamente a cidade do Rio de Janeiro, então transformada em capital do império. Os impactos de tal mudança puderam ser sentidos nos mais variados aspectos. Numa dimensão urbana, houve o aumento considerável da população, a ampliação da circulação de estrangeiros e, ainda, a introdução de novos costumes civilizacionais. Não podemos deixar de mencionar as alterações urbanas sucedidas por ordem do governo real, com o intuito de adequá-la ao posto de corte.

Numa perspectiva política, o fato de ter se tornado sede da corte lusa aumentou a importância do Rio de Janeiro, que recebeu em seu espaço as principais instituições administrativas centrais, responsáveis pela gestão do império. Desse modo, desde os primeiros dias em que d. João aportou na cidade e ao longo dos treze anos de permanência, vários órgãos foram estabelecidos e outros se constituíram a partir da adaptação dos existentes. Dentre eles, merecem destaque as Secretarias de Estado, a Intendência da Polícia, o Tribunal do Desembargo do Paço e Mesa da Consciência e Ordens, o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, o Tribunal da Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação do Brasil e Domínios Ultramarinos, a Provedoria-Mor da Saúde, o Hospital Real Militar.

Importa, ao longo deste texto, salientar aspectos relevantes sobre uma dessas instituições, e, por meio dela, compreender os principais ramos seguidos pela política do príncipe regente durante a estada no Rio de Janeiro: a Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil.¹ Tal Secretaria possuía uma amplitude de atribuições e uma esfera de jurisdição dilatada, onde transcorria a gerência de questões relativas aos demais órgãos do governo luso. Um exame da correspondência desse órgão confirma sua relevância como eixo encaminhador das decisões, percebida tanto pela diversidade de destinatários que abrigou, quanto pelo fato de que todos os assuntos relativos à organização do Estado português, durante os anos iniciais de permanência no Rio de Janeiro, integraram o âmbito da sua ação administrativa. Nesse sentido, entender a administração lusitana a partir da Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil permite melhor apreender o governo constituído por d. João na América, bem como quais foram os seus alvos. Realizaremos inicialmente um histórico da sua fundação no Rio de Janeiro, e da sua estrutura, para depois analisar a sua esfera de ação política.

A CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DO BRASIL

Estabelecida pelo decreto de 11 de março de 1808, a Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil compunha, juntamente com a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra e a Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e do Ultramar, as três principais

¹ Este texto é uma versão de algumas ideias contidas na minha tese de doutorado, intitulada *Estado e administração no Rio de Janeiro joanino: a Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil (1808-1821)*, defendida na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 2010.

instituições fundadas na América pelo príncipe regente. A primazia assumida pelas Secretarias de Estado, dentro da administração portuguesa, provinha do século anterior, com as reformas ocorridas durante o reinado de d. José I (1750-1777) pelo seu ministro marquês de Pombal, as quais, com o intuito de concentrar o poder nas mãos do monarca, privilegiaram as Secretarias de Estado e o Erário Régio como elementos centrais na administração, em detrimento dos antigos conselhos e tribunais (Subtil, 1998, p. 178).

Apesar do poderio conquistado a partir do reinado josefino, e continuado nos governos subsequentes, mariano (1777-1799) e joanino (1799-1826), as Secretarias de Estado tinham sido criadas no reinado anterior, de d. João V (1706-1750), pelo alvará de 28 de julho de 1736 – que seguiu uma tendência já adotada em outros países (como na Espanha, por exemplo) no sentido da especialização de atividades em torno de algumas instituições. A partir dessa data se dissolveram as Secretarias até então em vigência – a das Mercês, a do Expediente e a da Assinatura –, constituindo-se três novas com competências administrativas separadas: a dos Negócios Interiores do Reino; a dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos; e dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. Tais órgãos se comunicariam diretamente com o rei e deliberariam as ordens aos tribunais subordinados. Essa mesma lei decretou, para os secretários de Estado, o tratamento de *Senhoria*, como já usufruíam os presidentes dos tribunais, o regedor da Justiça e Casa de Suplicação, o governador da Relação do Porto e os vedores da Fazenda (Arquivo Nacional, *Diversos códices*). Desse modo, não apenas se reestruturava a organização administrativa do poder, como se dava aos secretários de Estado um status à altura do que seus respectivos gabinetes deveriam ter.

O campo de ação da Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos englobava todos os negócios pertinentes às possessões na África, na Ásia, na América e Ilhas, como os despachos e suas respectivas respostas.

concernentes a expedição das armadas, e frotas, e administração da fazenda dos seus Armazéns, os provimentos de todos os portos militares da mesma Marinha, e os ofícios dela o expediente dos passaportes dos navios, que saírem deste Porto [de Lisboa]; as ordens sobre os que entrarem, todas as mais dependências da mesma Marinha, e as consultas, avisos, e requerimentos, que respeitarem as matérias referidas se remeterão à dita Secretaria com a formalidade acima declarada. Igualmente pertencerão a ela as nomeações de vice-reis, governadores, e capitães gerais dos estados da Índia, Brasil, Maranhão, Reino de Angola, Ilhas de Madeira, Açores, e Cabo Verde, e presídios da África; os provimentos de todos os portos militares e ofícios de justiça, e fazenda das mesmas conquistas, e das Dignidades, Canonicatos, Paróquias, e mais benefícios das suas igrejas; os negócios das missões, todos os mais pertencentes a administração da Justiça, Fazenda Real, comércio, e governo dos referidos domínios, e as cartas, que me escreverem os vice-reis, governadores, prelados e quaisquer outras pessoas, não sendo dirigidas algum tribunal, se remeterão à dita Secretaria (Arquivo Nacional, *Diversos códices*).

A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, por sua vez, tinha como competência quaisquer assuntos ligados às dependências da Guerra, e dos exércitos, bem como aqueles relacionados às cortes estrangeiras.

as nomeações dos ministros, que houverem de servir-me as ditas cortes, as instruções, avisos, ordens, e respostas das cartas dos mesmos ministros, os despachos sobre a sua subsistência, os tratados de paz, guerra, casamentos, alianças, comércio, e quaisquer outras que se celebrarem; as cartas para os reis, príncipes, e quaisquer outras pessoas de fora dos meus domínios e as conferências com os ministros estrangeiros, que assistirem na minha Corte, exceto quando eu for servido nomear a algum deles conferente particular (Arquivo Nacional, *Diversos códigos*).

Todas as “outras ordens que não tocarem ao expediente particular das outras Secretarias” concerniam ao âmbito de gestão da Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino. Nessas se incluíam igualmente, conforme a jurisprudência de 1736, esferas mais delimitadas como os objetos referentes à Casa Real:

as doações de senhorios de terras, alcaldarias-mores, jurisdições privilégios e rendas; os pleitos, e homenagens de qualquer governo, fortaleza, ou capitania dos meus domínios; e todas as mais mercês, que eu for servido fazer, ou por graças, ou em remuneração de serviços, se despacharão pela dita secretaria, e para ela passarão os livros das ditas mercês, e os das homenagens, títulos: e o secretário da dita repartição terá em seu poder os selos reais. Outro fim se expedirão pela mesma Secretaria as nomeações de todos os prelados, assim do Reino como dos Domínios Ultramarinos, os provimentos de presidentes, e ministros para todos os Tribunais, Relações e lugares de letras do mesmo Reino, e Domínios; as eleições do reformador, reitor, ou governador da Universidade de Coimbra, e lentes dela; as apresentações dos canonicatos da dita Universidade, e de todos os benefícios das ordens militares; pelo que respeita somente as Igrejas do Reino, e os mais provimentos de qualquer ofícios, e cargo do mesmo reino, que forem da minha nomeação [...]. Todos os mais negócios pertencentes assim as ditas ordens militares, e Universidade, como ao Governo interior do Reino, administração da justiça, e da minha Real Fazenda, Polícia, bem comum dos povos, ou interesse particular dos vassallos do mesmo reino, que se me houverem de fazer presentes, ou seja por consulta dos Tribunais, ou por cartas de conta, ou por petições das partes se encaminharão pela dita Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, declarando-se assim nos sobrescritos das cartas, e maços das consultas; e pela mesma se expedirão as resoluções, que eu for servido tomar (Arquivo Nacional, *Diversos códigos*).

O alvará de criação evidencia de forma bem clara a vastidão de atribuições de tal Secretaria. Seus poderes transcorriam matérias diversas, que iam desde questões sobre a Universidade de Coimbra, perpassando também por temas eclesiásticos, bem como ao governo

interior do Reino, dentre outros. Outro tópico que vale ser destacado é relativo à sobreposição na gerência de funções assumida por essa instituição. Note-se que mesmo nos casos de atribuições que possuíam servidores específicos, como os selos reais, de competência do chanceler-mor, o despacho das mercês, do escrivão da Câmara, se subordinavam dali por diante à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino.

O desembarque da corte no Rio de Janeiro implicou, inicialmente, mudanças nas esferas de atuação das Secretarias de Estado, em sua gerência do império a partir da cidade. A primeira delas se referiu à alçada territorial. A administração dos assuntos relativos ao continente do Brasil, anteriormente de competência apenas da Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos, foi repartida entre as demais, conservando unicamente como parte da sua alçada os objetos relacionados à Marinha (Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro, s.d.).

Se tal pasta teve seu poder diminuído, igual realidade não contou a dos Negócios do Reino que, pelo contrário, desfrutou de um campo de ação aumentado. Com a instalação no Rio de Janeiro passou a se denominar Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil, assumindo, além da gestão do que já lhe cabia como âmbito administrativo da legislação de 1736, o território pertencente à América portuguesa e as demais partes do império. Essa designação persistiria até 1815, quando da elevação do Brasil à condição de Reino Unido de Portugal e Algarves. Dali por diante passou a se chamar Secretaria de Estado do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Além dessa questão, mais dois fatores contribuíram para ampliar sua jurisdição. No continente americano foi seguida a orientação existente em Portugal desde 1804, em que o secretário de Estado dos Negócios do Reino exercia conjuntamente à sua função a de ministro assistente do Despacho. Dessa maneira, era ele quem gerenciava todos os assuntos, mesmo os das outras Secretarias, a serem encaminhados e expedidos pelo rei. Com isso, a Secretaria ganhava centralidade política, a quem cabia amontoadamente “tarefas de apoio à decisão régia, como a de propor medidas legislativas e executivas” (Subtil, 1998, p. 178).

Outra tendência foi o fato do secretário também se encarregar da presidência do Real Erário e da pasta dos Negócios da Fazenda que, conforme resolução estipulada pelo alvará de 17 de dezembro de 1790, estavam reunidas em uma única repartição (Silva, 1828, p. 629-631). A agregação das atribuições da Fazenda à Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil persistiu até o ano de 1817, momento em que foram nomeados ministros distintos para cada uma dessas pastas. João Paulo Bezerra Seixas assumiu a Secretaria da Fazenda e Tomás Antônio Vilanova Portugal ocupou a Secretaria do Brasil. A morte de Bezerra Seixas levou novamente à junção das pastas. Somente em 1821 tais instituições tornavam a ter ministros diferentes.

A instalação da Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil não implicou a dissolução da congênere lisboeta, que continuou a existir com um corpo de oficiais próprio durante todo o período de permanência da família real no Rio de Janeiro. Sua competência englobava apenas a área respeitante ao Reino. Entretanto, ela estava subordinada em todas as decisões finais – incluindo a nomeação de funcionários – à Secretaria de Estado dos Negócios do

Brasil. As demais partes do império se encontravam no âmbito de poder dessa última instituição. Tal medida valeria até o retorno da família real. Após essa data invertia-se a posição, ficando a Secretaria de Estado no Brasil como um ramo da localizada em Lisboa. Contudo, durante o período em que o Brasil ainda era considerado Reino Unido a Portugal, as decisões das cortes portuguesas, no tocante à Secretaria de Estado, não vigoraram de forma plena, pois necessitavam da autorização do príncipe regente, d. Pedro. Assim, a Secretaria tornava-se autônoma em relação a Lisboa, sendo a indicação dos empregados de incumbência do secretário de Estado do Rio de Janeiro.

Tal realidade só mudaria em 23 de agosto de 1821, quando as cortes portuguesas instituíram uma carta de lei dividindo os assuntos de gerência da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino com outra Secretaria então criada, a dos Negócios da Justiça. À Secretaria de Estado dos Negócios do Reino ficava reservado o que hoje consideraríamos como questões tipicamente civis. Suas atribuições referiam-se a:

todos os objetos de agricultura, indústria, e artes, estradas, canais, minas, comércio, e navegação interior, estabelecimentos pios, instrução pública, escolas, colégios, universidades, academias, e mais corporações de ciências, e belas artes, todos os melhoramentos do interior, e quanto é relativo a estatística, e economia pública. Além de todas as graças, e mercês de títulos de grandeza, ordens, decorações, empregos honoríficos, incluindo os da Casa Real, nomeações de ofícios, ou cargos, e todas as resoluções em assuntos de cerimônias e etiqueta (Coleção de leis, 1821, p. 31).

Os objetos referentes à “justiça civil e criminal, todos os negócios eclesiásticos, a expedição das nomeações de todos os lugares de magistratura, ofícios e empregos pertencentes a essa repartição, a inspeção das prisões, e quanto é relativo à segurança pública” seriam de alçada da Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça (Coleção de leis, 1821, p. 31). Subordinada a ela, estava também a Intendência de Polícia, cujas funções ao longo da permanência da família real na América se deslocaram de uma amplitude de esferas administrativas, para se especializar cada vez mais para a prevenção de delitos, roubos e furtos (Carvalho, 2008, p. 147-149).

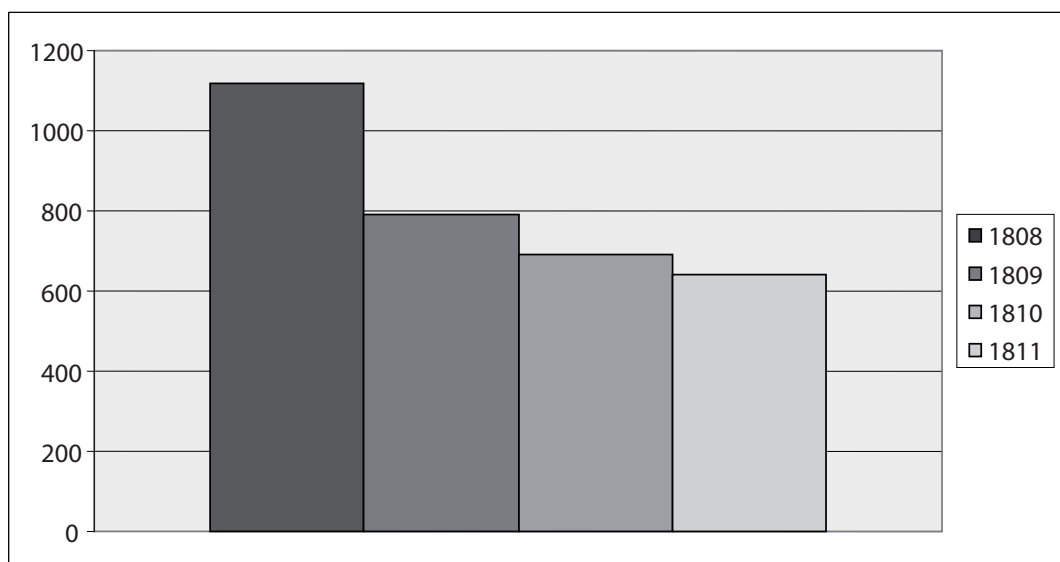
Apesar da determinação das cortes, a divisão entre as Secretarias no Brasil somente ocorreria no ano seguinte, com o estabelecimento, em 9 de julho de 1822, da Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça. A partir de então, iniciou-se a montagem da estrutura administrativa dessa instituição que contou com alguns oficiais da Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil. José Carneiro de Campos, oficial-menor, foi designado como primeiro oficial-maior. Bento Manoel Besteiros dos Santos, ajudante de porteiro, incumbiu-se como porteiro e guarda livros, logo na criação do órgão. Francisco do Nascimento e Almeida, outro ajudante de porteiro, foi transferido para a Secretaria de Justiça com a mesma atribuição. José Joaquim Carneiro de Campos, que havia sido oficial-maior na do Brasil, exerceu mais tarde, em 1826, a função de ministro e secretário de Estado nessa instituição (Almanaque do Rio de Janeiro..., 1968, p. 197-360).

AÇÃO POLÍTICA NA CORTE DO RIO DE JANEIRO

O exame da correspondência produzida pelos ministros de Estado e demais oficiais da Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil torna possível mapear os principais eixos da ação administrativa do príncipe regente durante a sua permanência na América. A análise de cerca de três mil e quinhentos ofícios, referentes aos quatro primeiros anos dessa documentação (1808-1812), tendo por base teórica os textos de Max Weber (1999) e Guerreiro Ramos (1966), permitiu identificar alguns aspectos importantes do papel exercido por essa Secretaria de Estado, na administração do império.

Em primeiro lugar, vale destacar a relevância de tal órgão no processo de organização político-administrativa do governo joanino no Rio de Janeiro. Pelo gráfico 1, verifica-se que a correspondência expedida pela Secretaria foi maior nos dois primeiros anos, decrescendo conforme o passar do tempo. O ano de 1808, momento da instalação, evidenciou-se como principal, em termos de ofícios enviados. Isso denota que quanto mais a Corte acomodou-se nos trópicos, menor foi a atividade do órgão.

GRÁFICO 1 Ofícios despachados pela Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil (1808-1811)



Fonte: AN. Série Interior, códigos IJJ1 155 e IJJ1 1772.

O exame dos principais destinatários da Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil (ver tabela 1) é igualmente revelador dos eixos seguidos pela administração do príncipe regente. As prioridades do governo de d. João tornam-se claras a partir da existência de algumas esferas que concentravam uma intensa quantidade de correspondências, em detrimento de outras. O Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens, por exemplo, liderou a lista, como principal correspondente, com 939 ofícios, o equivalente a 28,92% do

total. Destaca-se nesse número, o fato de 746 ofícios terem sido encaminhados ao marquês de Angeja, presidente da instituição, atitude comum nos trâmites administrativos da época. Os assuntos versam sobre questões rotineiras, como remessa de requerimentos para parecer, além de outros como a criação de vilas e de capelas, a concessão de propriedades de ofícios e de sesmarias. Ainda nesse montante de 939 ofícios, merece destaque a grande parcela de correspondências despachadas diretamente à Mesa da Consciência e Ordens, perfazendo um número de 128, todos relacionados à obtenção de ordens honoríficas.²

TABELA 1 Destinatários da Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil (1808-1811)

	DESTINATÁRIOS	QUANTIDADE DE OFÍCIOS	%
1	Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens	939	28.92
2	Ordens honoríficas (concessão)	428	13.18
3	Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra	308	9.48
4	Juiz dos Feitos da Coroa e da Fazenda	268	8.25
5	Juiz e ouvidor da Alfândega	176	5.42
6	Casa Real	161	4.95
7	Eclesiásticos	141	4.34
8	Casa da Suplicação	130	4.00
9	Intendência Geral da Polícia	129	3.97
10	Secretaria de Estado da Marinha e do Ultramar	121	3.72
11	Tribunal do Conselho da Fazenda	110	3.38
12	Intendência da Marinha	44	1.35
13	Senado da Câmara	40	1.23
14	Mesa de Inspeção da cidade do Rio de Janeiro	30	0.92
15	Provedor da Casa da Moeda	27	0.83
16	Chancelaria-Mor do Brasil	26	0.80
17	Real Fazenda de Santa Cruz	18	0.55
18	Real Junta do Comércio	18	0.55
19	João Manoel da Silva (engenheiro)	15	0.46
20	Arsenal Real do Exército	14	0.43
21	Provedoria-Mor da Saúde	13	0.40
22	Juiz Conservador da Nação Britânica	12	0.36
23	Inglese	12	0.36
24	Superintendente da decimal	10	0.30
25	Hospital Real Militar	10	0.30
26	Real Erário	5	0.15
27	Impressão Régia	5	0.15
28	João Rodrigues da Costa	4	0.12
29	Oficiais da Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil	4	0.12
30	Conde dos Arcos	2	0.06
31	Academia da Real Marinha	2	0.06
32	Fernando Carneiro Leão	2	0.06

² Para uma descrição detalhada dos destinatários da Secretaria de Estado, ver anexo 3 da tese citada na nota 1.

	DESTINATÁRIOS	QUANTIDADE DE OFÍCIOS	%
33	Administrador da Real Quinta	2	0.06
34	Santa Casa da Misericórdia	2	0.06
35	Secretaria do Quartel-General da Marinha	2	0.06
36	Manoel Caetano Pinto	1	0.03
37	Administrador da Armação de São Domingos	1	0.03
38	Governador e capitão-general da capitania de Moçambique	1	0.03
39	Antônio Pedro Álvares Leão	1	0.03
40	Francisco Maurício de Sousa Coutinho	1	0.03
41	Paulo José da Silva Gama	1	0.03
42	D. Francisco de Assis Mascarenhas	1	0.03
43	Antônio Rodrigues de Miranda	1	0.03
44	José Joaquim de Matos	1	0.03
45	Juiz de Fora da Vila da Campanha da Princesa	1	0.03
46	José Xavier de Toledo	1	0.03
47	José Eloi Francisco	1	0.03
48	Cláudio Álvares de Andrade	1	0.03
49	João Rodrigues Pereira de Almeida	1	0.03
50	Aureliano de Sousa e Oliveira	1	0.03
51	Luís Antônio Barradas	1	0.03
	Total	3.246	100%

Fonte: AN. Série Interior, códigos IJJ1 155 e IJJ1 1772.

O segundo item no tópico dos destinatários, o qual foi definido como concessão de ordens honoríficas, concerne a um conjunto de ofícios dirigidos pelo secretário, tanto para os indivíduos que iriam receber a graça, como para algumas personalidades ordenando os procedimentos necessários para a obtenção delas. Preferiu-se para fins de análise, reuni-los nessa definição, uma vez que, separadamente, perderiam seu efeito. Ainda que constem nessa lista dos remetentes, esse grupo de correspondências somente ganhou significado num segundo momento do estudo, como se verá adiante.

Merece destaque também, nessa lista, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, que recebeu ao longo de quatro anos 308 ofícios. Tal montante, se comparado ao enviado ao Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens, representa apenas 1/3 daquele – cotejo este que num breve lançar de olhos diminui a importância da Secretaria dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. No entanto, apesar da diferença expressiva de ofícios despachados, ambas as instituições devem ser vistas no mesmo patamar de importância. Isso porque elas concentraram os temas mais relevantes das primazias da administração joanina do momento. As precisões impostas pela guerra continental e a aliança com a Inglaterra, de um lado, e a importância de uma aproximação com as elites dirigentes da colônia, de outro, refletiram-se na excessiva correspondência da Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil com ambas as esferas de governo.

Ainda sobre os destinatários, a concentração de ofícios nos nove órgãos subsequentes não fora igualmente simples coincidência. Em todos os casos, os assuntos que transcorriam

em tais instituições relacionavam-se às prioridades administrativas, cujo objetivo era o assentamento da Corte nos trópicos. Boa parte da documentação expedida aos diversos juizes dos Feitos da Coroa e da Fazenda era relativa às aposentadorias, matéria de extrema relevância nesses primeiros anos, uma vez que se associava à localização de moradias para os portugueses e estrangeiros recém-chegados.³ Outro órgão que tratou de trazer as comodidades para transformar o espaço do Rio de Janeiro em uma cidade-corte foi a Intendência Geral da Polícia. Os ofícios dirigidos pela Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil revelam essa intenção, uma vez que boa parte deles é referente a obras, abertura de estradas, organização e manutenção da ordem pública e construção dos cemitérios dos ingleses.

Sobre a Casa de Suplicação, ainda que a maioria dos ofícios seja de objetos rotineiros, ligados à análise de requerimentos, os conteúdos versam sobre questões associadas a querelas judiciais, as quais, com a transmigração da Corte, ganham espaço na correspondência. Quanto ao juiz e ouvidor da Alfândega, as relações com esse cargo eram provenientes da amplitude de movimento que ganhou o porto do Rio de Janeiro nesse momento, sendo necessário manter a ordem e estabelecer os critérios de entrada e saída de mercadorias na Aduana, sobretudo no tocante aos artigos ingleses que necessitavam de regulações especiais, uma vez que tal prática de ingresso de artefatos estrangeiros não era permitida, até então.

Destacam-se, ainda, a Secretaria do Ultramar e o Tribunal do Conselho da Fazenda. Quanto à primeira, os ofícios são basicamente de rotina e de endereçamento de matérias relacionadas às demais colônias do império. Já com relação ao segundo, os temas também são de assuntos rotineiros, ligados seja à organização do órgão, seja à solicitação de pareceres dos conselheiros sobre as petições encaminhadas. A despeito dos números elevados de ofícios despachados à Casa Real e ao que se convencionou reunir como Eclesiásticos,⁴ nesse caso não tinham tanto a ver com a acomodação nos trópicos. São temas inerentes à própria organização do Estado português, marcado pela religião e pela importância da sociedade de corte em volta do príncipe.

Se o exame dos destinatários foi bastante revelador, no sentido de demonstrar as prioridades do governo a partir do envio de ofícios a determinadas instituições, a análise temática da correspondência emitida pela Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil (ver tabela 2), entre 1808 e 1811, permitiu igualmente definir algumas conclusões importantes para se compreender os eixos da administração joanina no Rio de Janeiro. O objetivo era identificar, a partir dos cerca de três mil e quinhentos ofícios, as matérias que sobressaíam, dentro de uma continuidade ininterrupta de repetições.

3 Como se verá pela tabela 2, o tema Aposentadorias ocupou o terceiro lugar da pauta dos assuntos dos ofícios expedidos por esse órgão, o que demonstra uma intensa necessidade de acomodar todos esses recém-chegados ao Rio de Janeiro. Sobre aposentadorias, ver: Morales de los Rios Filho, 2000, p. 59-60; e Prado, 1968, p. 286-288.

4 Agrupou-se nesse grupo todos os ofícios relativos a questões religiosas. Para visualização dos nomes dos destinatários, ver anexo 3 da tese citada anteriormente.

TABELA 2 Temas abordados nos ofícios despachados pela Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil (1808-1811)

	TEMAS	1808	1809	1810	1811
1	Abastecimento	1	-	-	-
2	Abertura dos portos	2	-	2	2
3	Angola	8	2	-	-
4	Aposentadoria	49	58	63	72
5	Arrematação de contratos	3	1	2	3
6	Casa Real	20	5	9	1
7	Contrabando	1	5	-	-
8	Criação de vila	1	-	-	3
9	Décima urbana	2	-	-	-
10	Doações ao Estado	3	-	6	-
11	Eclesiásticos	1	-	3	3
12	Impressão Régia	1	1	2	1
13	Índios	2	-	2	2
14	Inglese	80	38	38	31
15	Instrução	-	13	3	2
16	Manufaturas	11	1	4	4
17	Nomeações para postos no Ofício Régio	38	15	14	13
18	Obras	29	4	4	30
19	Organização/Estado	15	8	-	3
20	Concessão de ordens honoríficas	277	185	101	76
21	Organização urbana	-	-	2	5
22	Prisões	3	-	7	5
23	Propriedade de ofícios	33	23	10	7
24	Real Erário	-	-	3	1
25	Rotina	505	400	402	361
26	Sesmaria	33	25	21	21
	Total	1.118	784	698	646

Fonte: AN. Série Interior, códices IJJ1 155 e IJJ1 1772.

Em meio ao grande número dos ofícios de rotina, termo utilizado para definir todos aqueles que se referiam ao encaminhamento de papéis e petições para análise de conteúdo, sem um significado peculiar que o representasse mais concretamente, verificou-se a existência de três vertentes políticas, que definiram os rumos da administração portuguesa nos trópicos, durante a fase inicial de estabelecimento da Corte: os *benefícios concedidos aos ingleses*, os quais, ainda que ligados a uma pauta das relações externas, foram centrais como tópico de intervenções nos ramos da política interna; a *confirmação e a concessão de sesmarias*: uma política territorial, mas que, no fundo, objetivava alcançar uma perspectiva mais ampla, seja o desenvolvimento da agricultura, dentro de propostas que visualizavam esse ramo, como aquele que levaria ao progresso do Estado, seja o povoamento do território, dentro das ideias sugeridas pelos intelectuais da época; e a *concessão de ordens honoríficas*, a qual, mesmo ligada ao campo das práticas sociais, destinou-se a uma aproximação da população nativa aos projetos da monarquia.

Percebeu-se na análise que estes três temas, identificados como definidores de *sentido*, encaixavam-se, igualmente, nos assuntos relativos às duas instituições que mais se corresponderam com a Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil: o Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens e a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, o que não foi considerado simplesmente como uma mera coincidência e, sim, como a reafirmação de uma política de governo, corroborando os argumentos apresentados da existência de um eixo definidor da ação política e administrativa do Estado joanino, durante os quatro anos iniciais de permanência no Brasil.

Os meandros desta administração foram mais bem compreendidos, por meio do uso de uma bibliografia teórica pautada em dois aspectos centrais. O primeiro diz respeito à percepção das relações políticas, como aquelas que se realizam a partir de um *conflito* de poder (Mouffe, 1996, p. 13). O segundo, por sua vez, destaca a importância de se apreender, nos estudos sobre administração, o *outro lado* da ação, no referente às recepções por parte da população a respeito das ações empreendidas pelo governo (Falcon, 2000, p. 265-283). Tendo por base essa perspectiva, atentou-se para as tensões sucedidas no campo da política, no referente às críticas realizadas pelos negociantes brasileiros ao governo de d. João, em função das excessivas vantagens facultadas aos ingleses. A ideia foi verificar em quais indícios as censuras dos brasileiros estavam pautadas e se houve uma ação por parte da Coroa portuguesa, com o intuito de mediá-las e/ou reduzi-las.

Com isso, considera-se que o entendimento da política joanina, no Rio de Janeiro, nos primeiros quatro anos de permanência da Corte no Brasil, somente se faz possível se for observado o embate no meio do qual ocorreu: se de um lado, a relevância de medidas de beneficiamento à Inglaterra fez-se presente, de forma a assegurar o território europeu do Reino e a pagar pelo auxílio desse país, na transmigração para a América, de outro, havia uma necessidade de se aproximar das elites dirigentes da colônia e se instituir providências para o aditamento da indústria e da agricultura, de maneira a diminuir os prejuízos obtidos pelas vantagens concedidas aos ingleses e buscar novas formas para melhorar a economia do império, a partir de uma perspectiva econômica que integraria melhor os quatro cantos das possessões portuguesas. Mas a relação com os vassalos da América perpassou por outras esferas que não apenas de âmbito econômico, como também social, daí a concessão de ordens honoríficas.

A Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil exerceu, desse modo, um papel fundamental como coordenadora da política de Estado instituída pelo príncipe regente, ao longo dos seus quatro primeiros anos na América. Tal caráter, muito mais gerenciador do que propriamente executivo, tornou-se bastante claro por meio do exame da correspondência de tal órgão, a qual contempla todos os principais temas que transcorreu a organização do Estado na América.

Referências bibliográficas

- ALMANAQUE do Rio de Janeiro para o ano de 1824. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, v. 278, 1968, p. 197-360.
- ARQUIVO NACIONAL. *Diversos códices*. Códice 796, vol. 2 (1591-1808) / Série Interior. IJJ¹ 43 (1808-1820); IJJ¹ 155 (1808-1809); IJJ¹ 172 (1810-1811); IJJ¹ 170 (1812-1813).
- ARRUDA, José Jobson de Andrade. *Uma colônia entre dois impérios: a abertura dos portos brasileiros*. Bauru: EDUSC, 2008.
- CABRAL, Dilma (org.). *Estado e administração: a corte joanina no Brasil*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010.
- CARVALHO, Marieta Pinheiro de. *Uma ideia ilustrada de cidade: as transformações urbanas no Rio de Janeiro de d. João VI (1808-1821)*. Rio de Janeiro: Odisseia Editorial, 2008.
- COLEÇÃO DE LEIS e ordens régias do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.
- DIAS, Maria Odila da Silva. *A interiorização da metrópole e outros estudos*. São Paulo: Alameda, 2005.
- FALCON, Francisco José Calazans. La lucha por el control del Estado: administración y elites coloniales en Portugal y Brasil en el siglo XVIII. Las reformas del despotismo ilustrado y la sociedad colonial. In: TANDETER, Enrique (dir.) e LEHUEDÉ, Jorge Hidalgo (codir.). *Historia general de America Latina*, v. IV. Paris: Unesco; Editorial Trotta, 2000, p. 265-283.
- FREITAS, Caio de. *George Canning e o Brasil: influência da diplomacia inglesa na formação brasileira*. São Paulo: Ed. Nacional, [1958].
- HESPANHA, António Manuel. *História das instituições: épocas medieval e moderna*. Coimbra: Almedina, 1982.
- INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO RIO DE JANEIRO. Memórias sobre as Secretarias de Estado tanto em Lisboa como no Rio de Janeiro por José da Silva Áreas (desde 1643). Lata 144, pasta 1. S.l.; s.d.
- LIMA, Oliveira. *D. João VI no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.
- MANCHESTER, Alan K. *Preeminência inglesa no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- MARROCOS, Luís Joaquim dos Santos. Cartas de Luís Joaquim dos Santos Marrocos escritas do Rio de Janeiro à sua família em Lisboa, de 1811 a 1821. *Anais da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 56, 1939.
- MORAIS FILHO, Alexandre José de Mello. *História da transladação da corte portuguesa para o Brasil em 1807-1808*. Rio de Janeiro: Casa Imperial de E. Dupont, 1872.
- MORALES DE LOS RIOS FILHO, Adolfo. *O Rio de Janeiro imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000.
- MOUFFE, Chantal. *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva, 1996.
- PANTALEÃO, Olga. A presença inglesa no Brasil. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira*. Tomo II, v. 1. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- PRADO, J. F. de Almeida. *D. João e o início da classe dirigente do Brasil, 1815-1819: depoimento de um pintor austríaco no Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

RAMOS, Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

SILVA, António Delgado da. *Coleção da legislação portuguesa desde a última compilação das Ordenações*. Lisboa: Tipografia Maignense, 1828.

SUBTIL, José. Governo e administração. In: MATTOSO, José (dir.). *História de Portugal*, v. 4: O Antigo Regime (1620-1807). Lisboa: Estampa, 1998.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, v. 2. Brasília; São Paulo: Ed. UnB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

Recebido em 11/9/2012

Aprovado em 29/10/2012

UM EDIFÍCIO GÓTICO ENTRE INSTITUIÇÕES MODERNAS

O DEBATE PARLAMENTAR SOBRE O CONSELHO SUPREMO MILITAR E DE JUSTIÇA (1822-1860)

A GOTHIC CONSTRUCTION BETWEEN MODERN INSTITUTIONS

THE PARLIAMENTARY DEBATE ON THE CONSELHO SUPREMO MILITAR E DE JUSTIÇA (1822-1860)

ADRIANA BARRETO DE SOUZA | Professora do Departamento de História e do PPGH/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

RESUMO

O objetivo deste artigo é mapear os debates parlamentares ocorridos na Câmara dos Deputados e no Senado para analisar as críticas e os projetos de reforma (no limite de extinção) propostos para o Conselho Supremo Militar e de Justiça entre 1827 e 1860, quando a dificuldade em se avançar na criação de um código penal e um código processual específicos para o foro militar esvaziou os debates.

Palavras-chave: Conselho Supremo Militar e de Justiça; justiça militar; códigos militares.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to map the parliamentary debates in the Chamber of Deputies and the Senate to analyze the criticisms and the reform projects (suggesting even the extinction) proposed for the Supreme Council of Military Justice between 1827 and 1860, when the difficulty in creating a criminal code and a procedural code specific to the military court weakened the debates.

Keywords: Conselho Supremo Militar e de Justiça; military justice; military codes.

RESUMÉN

El objetivo de este trabajo consiste en asignar los debates parlamentarios en la Cámara de Diputados y el Senado para revisar las críticas y los proyectos de reforma (en el borde de la extinción) propuestos para el Consejo Supremo de Justicia Militar entre 1827 y 1860, cuando la dificultad en avanzar en la creación de un código penal y código de procedimientos específicos para el tribunal militar vació los debates.

Palabras clave: Conselho Supremo Militar e de Justiça; justicia militar; códigos militares.

Desgraçadamente, não só pela incompatibilidade de suas funções, mas ainda pela pouca importância das que lhe foram atribuídas, como corpo consultivo, e pela sua composição mesma, esta instituição [Conselho Supremo Militar e de Justiça] está bem longe de desempenhar o fim que se propusera o alvará de primeiro de abril do dito ano [1808]. Aliás, *encarado o Conselho Supremo Militar como um Tribunal Judiciário, apresenta-se ele um edifício gótico no meio de nossas modernas instituições.*

(Relatório do Ministro da Marinha de 1833, p. 3.)

O Conselho Supremo Militar e de Justiça foi uma das primeiras instituições criadas por d. João VI ao se instalar com a corte portuguesa no Rio de Janeiro. Por alvará de 1º de abril de 1808, a nova instituição assumiu nos trópicos todas as matérias militares que, no reino, estavam a encargo do Conselho de Guerra de Lisboa, do Conselho do Almirantado e do Conselho Ultramarino. Do ponto de vista legislativo, no entanto, a nova instituição se constituiu em herdeiro direto do Conselho de Guerra de Lisboa, sendo regulada por uma legislação fundada, toda ela, nos séculos XVII e XVIII portugueses. O parágrafo terceiro do alvará de 1808 explicita a força dessa herança ao determinar que o novo conselho fosse regulado pelo Regimento de 22 de dezembro de 1643 e por todas as ordens régias que regulavam o Conselho de Guerra de Lisboa (Bastos, 1981, p. 22), uma vinculação que também pode ser notada em sua estrutura organizacional. Mesmo incorporando funções que em Portugal eram exercidas por outros órgãos da administração central, e nesse sentido se distanciava de seu congêneres reinol, a estrutura fornecida ao Conselho Supremo Militar e de Justiça em 1808 procurava resolver um grave problema de arranjo organizacional enfrentado por d. Maria I na administração do Conselho de Guerra de Lisboa.

Originalmente, pelo Regimento de 1643 (Supremo Tribunal Militar, 1980), o Conselho de Guerra de Lisboa exercia funções administrativas e judiciais, não havendo uma divisão formal entre os dois tipos de atividade. No parágrafo XXII do regimento, determinava-se apenas que, entre os conselheiros, houvesse um ministro letrado com o título de juiz assessor e que este juiz deveria ir ao Conselho de Guerra três vezes na semana, pelas tardes, para julgar as causas da justiça. Essa composição só seria alterada no caso de “culpas graves” (pela definição do documento, punível com mais de cinco anos de degredo), quando, além do juiz assessor, o regimento previa a presença de dois juízes letrados e dois conselheiros. Desse modo, apesar de as sessões dedicadas aos “negócios de justiça” ocorrerem à tarde (enquanto as demais eram realizadas pela manhã) e contarem com a presença de ao menos um juiz letrado, tratava-se de uma atividade que não merecia um nome especial.

Esse formato durou até o reinado de d. Maria I, quando, por meio de três decretos, em um espaço de treze anos, o governo conseguiu constituir a justiça como um campo próprio de atuação no interior do Conselho de Guerra de Lisboa, denominado Conselho de Justiça.¹

1 Refiro-me aos decretos de 20 de agosto de 1777, 13 de agosto de 1790 e 13 de novembro de 1790. Para uma análise mais detalhada desses decretos, ver: Souza, 2010.

Essa experiência de organização da justiça militar em Portugal, bastante polêmica na época, influenciou d. João VI que, ao chegar ao Brasil, já dotou o novo órgão militar de duas seções distintas: o Conselho Supremo Militar, responsável por cuidar dos assuntos administrativos, e o Conselho de Justiça, a quem cabia o julgamento em segunda instância dos processos criminais militares. Daí o nome Conselho Supremo Militar e de Justiça.

Todas essas alterações expressam uma mudança importante no paradigma da ordem administrativa, com uma presença mais ativa da Coroa no mundo da política, assumindo – como instrumento da razão de Estado – a organização e controle da vida social. No entanto, em Portugal, essas novas atividades do poder central permaneciam convivendo com o modelo dos conselhos régios, típico de Antigo Regime (Subtil, 2005, p. 256).

Foi contra essa tradição portuguesa, a partir da qual se ergueu o Conselho Supremo Militar e de Justiça no Brasil, que Joaquim José Rodrigues Torres, na condição de ministro da Marinha, se posicionou em 1833. Sua crítica, parcialmente reproduzida na epígrafe deste artigo, se organiza em torno de três eixos. O primeiro deles refere-se à sobreposição de competências gerada por essa tradição administrativa. No caso do Conselho Supremo Militar e de Justiça, parte de suas funções administrativas era também executada pelas Secretarias da Guerra e da Marinha. E daí advém o segundo ponto da crítica do ministro: o Conselho resolvia questões administrativas e judiciais do Exército e da Marinha. Para o ministro Rodrigues Torres não havia nada mais arcaico. Recuperando o modelo inglês, e a curta experiência portuguesa (entre 1796 e 1808, houve um Conselho do Almirantado em Portugal), reclamava a criação de um órgão específico para os assuntos navais. Por fim, havia o limite legislativo, que enraizava o Conselho Supremo Militar e de Justiça no século XVII português. Por isso, em 1833, no auge das lutas liberais, e logo após a aprovação do código do processo criminal, o ministro afirmava que, visto como um tribunal judiciário, o Conselho Supremo era um edifício gótico em meio a instituições modernas.

O interesse deste artigo é mapear os debates parlamentares ocorridos na Câmara dos Deputados e no Senado para justamente analisar essas críticas, seus principais argumentos e os projetos de reforma (no limite de extinção) propostos para o Conselho Supremo Militar e de Justiça até a década de 1860, quando a dificuldade de se avançar na criação de um código processual e de um código penal militares parece ter enterrado em definitivo os debates, levando o edifício gótico a permanecer de pé e ativo até 1893.

ENTRE O CONSELHO SUPREMO E AS JUNTAS DE JUSTIÇA MILITAR: O DEBATE NA DÉCADA DE 1830

A persistência da tradição portuguesa de Antigo Regime foi o motivo das primeiras críticas ao Conselho Supremo Militar e de Justiça, feitas a partir do avanço dos liberais em 1827. O declínio da autoridade política de d. Pedro I era, já nessa época, indisfarçável. O chefe militar habilidoso dos primeiros anos, capaz de ocupar as praças e se valer da tropa em momentos de grande tensão, sucumbia a uma sequência de atitudes – na opinião dos mais liberais – despóticas. As críticas eram dirigidas ao fechamento da Assembleia Nacional Constituinte em 1823, à outorga da Constituição em 1824, à dura repressão aos confede-

rados pernambucanos, mas também à presença maciça de portugueses tanto no governo quanto nos primeiros escalões da burocracia imperial. Esses fatos, devidamente articulados no Parlamento, fundamentaram um discurso de resistência ao qual aderiu um número cada vez maior de políticos, formando uma ampla oposição ao governo.

Heterogênea, essa frente oposicionista que se identificava como liberal adotou uma estratégia para resistir aos “despotismos do imperador”: se empenhava em implantar, por meio de intensa atuação política, uma espécie de “guerrilha burocrática”. A expressão foi cunhada por Thomas Flory para explicar a criação, em 1827, do cargo de juiz de paz (Flory, 1986). Ao criarem um cargo que seria preenchido em pleito municipal e a que só poderiam se candidatar leigos, a intenção dos liberais era clara: descentralizar o judiciário e, com isso, desarticular a tradicional magistratura de formação coimbrã que, nomeada pelo poder central, constituía um dos principais esteios da Monarquia de 1822.

Tratava-se, na verdade, de um momento de ampliação dos espaços e dos debates públicos, impulsionada pela crise política, pela constituição de uma arena parlamentar, mas também pela difusão da imprensa. Após o Sete de Abril, esses debates convergiram para a redefinição dos fundamentos do governo, o que lançou em franca disputa, nas várias arenas políticas, uma série de formulações e propostas, dentre elas, a de reforma institucional.²

É no interior desse movimento, de desarticulação das bases político-institucionais do primeiro imperador – principalmente no campo jurídico-militar – e de experimentação política, que podemos entender as primeiras críticas ao Conselho Supremo Militar e de Justiça, e sua contrapartida: o entusiasmo liberal pelas juntas de justiça militar.

Apesar desse entusiasmo, originalmente as juntas de justiça militar constituíam mais uma herança da tradição setecentista portuguesa. A primeira referência encontrada sobre uma dessas juntas é de 1758, quando, por carta régia de 28 de agosto, foi criada na capitania do Pará uma Junta de Justiça voltada exclusivamente para o julgamento de réus militares (Almeida, 1856). A Junta tinha funcionamento temporário, sendo formada em momentos de conflito e, em seguida, dissolvida. Ainda que não tenha sido possível identificar as razões da criação da Junta no Pará, pode-se afirmar que a nova instituição inspirava-se nas juntas de justiça criminal.³ Tal como estas, as juntas militares tinham a intenção de agilizar o andamento dos processos criminais. Acreditava-se que a difusão de crimes militares pelas possessões americanas do Império devia-se ao fato de se “impor as penas muito tempo depois e longe do lugar em que aconteceram” (Almeida, 1856). Devidamente autorizadas pela Coroa, as juntas de justiça militar resolveriam esse dilema: julgariam os crimes milita-

2 Sobre a ampliação desses espaços e debates públicos no Parlamento, na imprensa ou nas ruas, contamos hoje com um bom número de referências. Destaco: Morel, 2005; Bastos, 2003; Ribeiro, 2002 e Basile, 2004. Para o conjunto das reformas liberais, uma referência importante é Basile, 2004, e mais especificamente para as reformas liberais e conservadoras do aparelho repressivo do Estado, ver: Souza, 1999 e 2008.

3 Notícias sobre as juntas de justiça criminal na América portuguesa já podem ser encontradas em 1735. Ver: Coleção oficial..., 1936. Para uma exploração inicial dessa vinculação entre as juntas de justiça e as auditorias militares, ver: Wehling, 2002.

res no local em que foram cometidos e em uma só instância, dispensando, mesmo no caso de sentença de pena de morte, a tramitação dos processos, via Conselho Ultramarino, até o Conselho de Guerra de Lisboa.

No início do século XIX, no entanto, esse modelo sofreu algumas alterações. Em 1808, por determinação de d. João VI, seu uso foi expandido e as juntas militares passaram a julgar também réus civis em áreas de conflito. Após 1822, passaram por nova mudança, tornando-se permanentes nas províncias do Pará e Maranhão. A justificativa formalmente apresentada continuava sendo a distância. No caso, recorria-se ao problema da navegação à vela, que, ao dificultar a comunicação entre essas províncias e a corte imperial, tornava a justiça morosa e ineficaz no combate aos crimes militares cometidos na região. Para conter o problema, as juntas de justiça militar passariam, a partir de então, a julgar em segunda instância, nessas duas províncias, todos os crimes militares, funcionando como um tribunal local inteiramente independente do Conselho Supremo Militar e de Justiça (Souza, 2010).

Essa experiência, já implantada e em pleno funcionamento em 1827, é que inspira e fundamenta a proposta da frente liberal que então se formava. A diferença é que, agora, a proposta não tentava solucionar questões pontuais, ela integrava um debate mais amplo sobre a justiça militar, procurando abrir espaço para uma reforma institucional.

A regularização da tramitação dos processos de réus militares foi o ponto escolhido para dar início às discussões sobre a justiça militar no Parlamento. Decidiu-se, então, pela formação de uma comissão – a Comissão de Marinha e Guerra – que ficou encarregada de redigir um projeto e apresentá-lo à Câmara dos Deputados. A composição da comissão, no entanto, já demonstrava o acirramento das disputas e o potencial explosivo do tema. Entre seus integrantes, estavam Luís Augusto May – o jornalista que alguns anos antes, em 1823, quase fora assassinado por conta das críticas que fazia aos irmãos Andrada e à política de d. Pedro I – e um general de confiança do imperador, Inácio José Vicente. O texto entregue para discussão no plenário da Câmara, portanto, já era marcado por cisões e polêmicas.⁴

A discussão teve início em 30 de julho de 1827. O artigo 1º do projeto estabelecia que seriam executadas nas províncias, sem depender de confirmação do Conselho Supremo Militar e de Justiça, “as sentenças dos conselhos de guerra [primeira instância da justiça militar] que não excederem a dois anos de prisão ou seis meses de trabalhos públicos”. Para a apreciação dessas sentenças em segunda instância, seriam criadas, nas províncias, juntas de justiça militar que obedeceriam ao regimento do Conselho Supremo. Nos demais casos, porém, segundo o artigo 5º do projeto, as partes teriam “o direito de recorrer das sentenças dos conselhos de guerra para o tribunal do Conselho Supremo Militar”.

4 Para esse debate, foram pesquisados os *Anais da Câmara dos Deputados* nas sessões referidas ao longo do texto. Os *Anais* podem ser encontrados no site <<http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>>. O texto do projeto, com o nome dos deputados, foi apresentado na sessão de 30 de julho de 1827. Foi consultada ainda a lei de 13 de outubro de 1827. Nessa lei, a instituição aparece com o nome de Junta de Justiça. A opção por manter a nomenclatura Junta de Justiça Militar deve-se ao fato de ser esse o único documento que se refere a ela desse modo. Os demais, inclusive os que a irão criticar nos anos seguintes, a chamam de Junta de Justiça Militar.

As juntas de justiça militar deveriam ser formadas, ainda segundo o projeto em discussão, por dois desembargadores e pelos dois militares de maior patente de cada província. Na falta de desembargadores, seriam integradas por “juizes de vara branca” e, na falta destes, “por dois bacharéis de direito ou dois advogados de melhor nota”. Juizes de vara branca eram magistrados nomeados pelo rei que tinham como insígnia a cor branca. Em sua maioria, eram “juizes de fora”, ou seja, funcionários diretamente nomeados pelo imperador para substituir o juiz local nas cidades onde a presença do governo central se fazia mais necessária. Um detalhe importante é que esses juizes eram jovens estreantes na carreira e constituíam os escalões mais baixos da justiça real. Estavam, portanto, distantes dos altos círculos do poder. Mais distantes ainda estavam os bacharéis de direito e os advogados, que, como profissionais liberais, eram independentes da Coroa (Flory, 1986).

Essa composição das juntas militares era um ponto delicado, para o qual chamou a atenção o deputado Luís Paulo Araújo Basto, visconde de Fiais. Português de nascimento, e integrante da corte do primeiro imperador, Araújo Basto assinalou que nas províncias não havia oficiais com patente suficiente para julgar oficiais-generais, e que só naquelas onde havia Relações (outro nome dos tribunais criminais de segunda instância) se poderiam encontrar desembargadores. Por isso mesmo, durante a sessão do dia 4 de agosto, enquanto os liberais criticaram o artigo 5º do projeto das juntas militares, julgando que ele manteria as prerrogativas do Conselho Supremo Militar e de Justiça, o deputado Araújo Basto defendeu o artigo. No campo oposto, percebia que a exigência inviabilizaria a formação das juntas de justiça e, assim, evitaria que uma parcela dos julgamentos dos processos militares – aquela que tinha por réus oficiais de alta patente – se esgotasse nas províncias.

A pressão da Câmara liberal, no entanto, não só derrubou o artigo 5º do projeto, como alterou o artigo 1º, pondo fim às restrições das sentenças, que deveriam ser inferiores a dois anos de prisão ou seis meses de trabalhos públicos. O projeto aprovado na sessão do dia 6 de agosto de 1827 determinava que: “todas as sentenças dos conselhos de guerra, a que se proceder nas províncias, excetuando a do Rio de Janeiro, serão executadas nas mesmas províncias, sem dependência de confirmação do Conselho Supremo Militar”.

As disputas eram acirradas e, se na Câmara dos Deputados os liberais montavam suas trincheiras, d. Pedro tentava conter o avanço dessa oposição com auxílio do Senado. Assim, o texto final da lei, datado de 13 de outubro de 1827, incorporou as preocupações do deputado Araújo Basto, limitando o exercício das juntas de justiça militar às capitais onde houvesse Relações, ou seja, desembargadores. Assim, afora os casos já mencionados das províncias do Pará e Maranhão, as juntas militares tornaram-se permanentes apenas na Bahia e em Pernambuco. Nas demais províncias, o caráter provisório da instituição foi mantido, dependendo, para entrar em funcionamento, de uma autorização imperial.

De toda forma, a partir de 1827, as juntas de justiça militar assumiram as funções do Conselho Supremo Militar e de Justiça em quatro províncias do Império, passando a julgar de forma permanente processos criminais em segunda instância e tendo sua atuação regulada, inclusive, pelo regimento do Conselho Supremo. Em apenas dois pontos as duas instituições se diferenciavam. O primeiro era a possibilidade, introduzida por d. João, de

as juntas de justiça militar julgarem também réus civis, prerrogativa mantida em 1827. O segundo ponto dizia respeito à sua composição: as juntas eram presididas pelo presidente da província e integradas por três desembargadores e três oficiais de maior patente na região. No caso do Pará e do Maranhão, que não possuíam Relação, os desembargadores eram substituídos por juízes de fora, por bacharéis de direito ou por advogados renomados. Com isso, nessas províncias, a oposição liberal atingia seu objetivo: descentralizar a justiça militar. Em contrapartida, em todas as demais, o governo conseguiu manter as juntas de justiça militar como tribunais temporários, só instituídos quando, em tempos de conflito, a Coroa decidia acelerar o julgamento dos processos criminais e a execução das sentenças.

O debate, porém, não estava encerrado. Três anos depois, em 1830, o tema das juntas de justiça militar voltaria a entrar na agenda parlamentar. Todavia, com a elevação da temperatura política na capital do império, quem o propunha dessa vez era um integrante do próprio governo, o ministro da Guerra. Em seu relatório anual, o ministro José Manoel de Moraes afirmou que, desde a criação das juntas de justiça militar em províncias do Império, “era desnecessária a existência do Conselho Supremo Militar e de Justiça”. Considerando as juntas militares instituições “mais saudáveis” que o Conselho Supremo, recuperou a discussão parlamentar de 1827 e iniciou uma defesa da expansão das juntas pelas províncias de São Paulo, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Minas Gerais. Ao final, encerrou a avaliação do tema em seu relatório, propondo de forma direta a extinção do Conselho Supremo Militar e de Justiça. Aliás, não era só o órgão máximo da justiça militar que era posto em questão pelo ministro. Reconhecendo a existência de “anomalias” na legislação militar, José Manoel de Moraes afirmou ainda a necessidade de “destruí-las” por meio da fixação de “um código penal do foro militar”.⁵

Após a abdicação de d. Pedro I, em 7 de abril de 1831, a proposta de Manoel de Moraes de expandir as juntas de justiça por outras províncias do Império tornou-se projeto oficial, sendo defendido pelos primeiros ministros da Guerra da Regência. Assim, ainda em 1831, o ministro Manoel da Fonseca de Lima e Silva (tio do futuro duque de Caxias) julgava urgente que se “abolisse esse tribunal oneroso à nação e inconcebível anomalia no sistema”. Agora, não era mais a legislação que apresentava anomalias, o predicado definia o próprio tribunal do Conselho Supremo Militar e de Justiça. Uma vez no poder, os liberais procuravam pôr em prática seu projeto político, trabalhando pela extinção ou reforma das instituições que representavam o poder, tido como tirânico, do primeiro imperador.

Mas, curiosamente, malgrado todas as críticas, a justiça militar permaneceu de fora das várias reformas empreendidas pelos liberais nesses anos iniciais da Regência. O ímpeto que

5 Os textos dos relatórios ministeriais podem ser encontrados em: <<http://www.crl.edu/brazil>>. A indicação do ano do relatório está dada no corpo do texto, e as citações foram retiradas do tópico “Conselho Supremo Militar e de Justiça”, constante em cada relatório ministerial. Vale destacar que cada relatório é apresentado à Câmara dos Deputados no início do ano legislativo, mas refere-se às atividades do ano anterior. Logo, a referência fornecida no texto é a do ano das atividades, e não aquela de apresentação do relatório à Câmara.

impulsionou a quase imediata reforma do aparelho repressivo do Estado, que tinha o Exército e a polícia como seus alvos prioritários (Souza, 2008), completando-se, logo em seguida, com a reforma do judiciário, não chegou a atingir a justiça militar. Ao que parece, o projeto liberal não resistiu àquilo que, em 1832, Diogo Feijó – o ministro da Justiça criador da Guarda Nacional – batizou de “vertigem revolucionária”.⁶ Ao eclodir em 1835, no Pará, a Cabanada, Diogo Feijó, agora na posição de regente, recuperou uma lei de 11 de setembro de 1826 e ordenou que fossem “executadas, sem dependência de subirem à sua presença, as sentenças de pena de morte”. Ou seja, lançou mão de uma lei do primeiro imperador para eliminar – tal como ocorrera na Confederação do Equador – a possibilidade de o réu recorrer à real clemência, autorizando a execução imediata da pena na província.

REVITALIZANDO O CONSELHO SUPREMO MILITAR E DE JUSTIÇA: O PROJETO REFORMISTA CONSERVADOR

No início das atividades legislativas de 1834, o arrefecimento do ímpeto liberal na execução das reformas institucionais já podia ser sentido, especialmente no caso da justiça militar. Enquanto o ministro da Marinha afirmava que o Conselho Supremo Militar e de Justiça era um edifício gótico entre instituições modernas, o ministro da Guerra, Antero José Ferreira de Brito, já procurava amenizar o tom das críticas, afirmando em seu relatório que “esse tribunal tem merecido melhor conceito do governo [...] que vai marchando pela estrada da justiça, isento já daquela decidida parcialidade de outrora”. A frase não expressa uma mudança de opinião do ministro, que continuava se posicionando contra o Conselho Supremo. Ainda nesse relatório, afirmou que em uma “nova ordenança” ele iria propor sua substituição por um tribunal “mais análogo ao espírito de nossas instituições”. O que se pode notar é a adoção de um tom menos incisivo, mais pautado pela conciliação.

Esse tom conciliatório só passa a inspirar uma nova posição política em 1836, com a elevação da temperatura política do Império. Um bom termômetro desse gradativo recuo liberal são os relatórios ministeriais de Manoel da Fonseca de Lima e Silva. O ministro que em 1831 exigiu a extinção do Conselho Supremo Militar e de Justiça, por considerá-lo uma anomalia, ao assumir novamente o Ministério da Guerra em 1835, no primeiro gabinete da Regência de Diogo Feijó, passou a se contentar com uma reforma legislativa. Seu sucessor, José Vieira de Carvalho, seguiu seus passos, e repetiu a crítica à legislação, lembrando no relatório de 1836 que o Conselho se fundava em disposições régias do século XVII. Isso, no entanto, não era mais razão para sua extinção. O ministro Vieira de Carvalho não tinha dúvidas de que “os males causados pelo regimento” teriam sido bem piores se o Conselho Supremo não tivesse mostrado que entre boas leis e bons executores, estes são preferíveis.

Em 1837, o ministro da Guerra do primeiro gabinete conservador, Sebastião do Rego Barros, alterou de forma significativa a estrutura do relatório ministerial, elaborando um tex-

⁶ Neste caso em específico trata-se do Relatório do Ministério da Justiça de 1832.

to bastante minucioso e dividindo-o em duas partes.⁷ Na primeira parte, avaliou o “estado de desagregação do Exército” face à “vertigem revolucionária”, para, em seguida, admitir os “vícios orgânicos” do Conselho Supremo Militar e de Justiça. No entanto, ao contrário de apoiar sua extinção, propôs uma reforma. Encerrou esse tópico do relatório, destacando que não poderia deixar de reconhecer o “auxílio que este tribunal tem prestado ao governo” e que “os serviços que tem feito ao país” justificam sua existência.

A partir de então, o projeto de substituição do Conselho Supremo pelas juntas de justiça militar foi definitivamente descartado, sendo substituído nos relatórios ministeriais pela proposta reformista. Ainda assim, essa nova proposta não foi executada de imediato, no bojo das várias reformas militares que foram sendo implantadas pelos conservadores após 1837, e durante toda a década de 1840 (Souza, 1997). Ela só começou a ser executada mais de dez anos depois pelo gabinete de 1853, já sob o signo da conciliação conservadora.

O ministro da Guerra que dirigiu essa ação reformista foi Luís Alves de Lima e Silva, na época marquês de Caxias. Para tentar recuperar o prestígio do Conselho Supremo Militar e de Justiça, abalado por anos de críticas realizadas tanto por liberais quanto por conservadores, o ministro deu início a um conjunto de intervenções de caráter burocrático, buscando aprimorar instrumentos de controle sobre os trabalhos do Conselho Supremo.

Um bom exemplo desse tipo de intervenção é o mapa estatístico criminal das tropas de primeira linha do Exército. Esse instrumento foi elaborado pela primeira vez no relatório ministerial de 1846, de João Paulo dos Santos Barreto. Apesar de liberal, o ministro Santos Barreto, assim como o ministério de 1844, aderiu à lógica administrativa conservadora, construindo a ordem através da instituição de um sistema de controle burocrático. O mapa, elaborado anualmente, sistematizava os dados sobre os processos julgados pelo Conselho Supremo, classificando-os pelo tipo de crime, pela patente do réu e pela região onde o crime ocorrera. Como o número de processos era expressivo, ao apresentar esses dados, o ministro da Guerra punha em evidência a atuação do Conselho Supremo Militar e de Justiça como tribunal de segunda instância, dissipando as críticas à sua ineficiência.

O que o marquês de Caxias fez, portanto, foi aperfeiçoar esse instrumento. Em seus relatórios ministeriais, inseriu novos critérios de classificação, identificando a força e a unidade militares a que o réu pertencia e sistematizando informações sobre as sentenças proferidas em primeira e segunda instância. A partir de então, o mapa estatístico tornou-se padrão, sendo reproduzido por todos os ministros da Guerra, inclusive durante a República.

Outra iniciativa importante do marquês de Caxias foi usar os mapas como material para fundamentar sua avaliação sobre a eficiência do Conselho Supremo. Este, segundo o ministro, vinha funcionando “sem inconvenientes que entrem na marcha regular de seus trabalhos”. A contrapartida do “elogio” era uma dura crítica às juntas de justiça militar. Aqui tam-

7 Para uma análise dos significados políticos dessa alteração no formato do relatório, ver: Souza, 1999.

bém o ministro recuperava ideias antigas. Seu antecessor, Manuel Felizardo de Sousa e Melo, responsável por grande parte das reformas conservadoras no Exército, já criticava as juntas de justiça militar. Para ambos, elas eram “meros tribunais provisionais”, que não possuíam “um estudo especial da legislação criminal do Exército”.

A pior consequência dessa falta de experiência no exercício de “funções judiciárias no foro militar” era – na opinião do marquês de Caxias – “a falta de garantia de justiça aos processados, e de força à disciplina militar”, com a difusão de episódios em que “juizes discordavam entre si em casos idênticos, não só na aplicação final da pena, mas ainda na apreciação dos fatos e na verificação dos termos legais e substanciais dos processos”.⁸

O sentido da ação, agora, se invertia. Essa discussão, tal como apresentada pelos ministros, assim como o elogio inicial ao Conselho Supremo Militar e de Justiça, servia para respaldar a solicitação do governo de autorização para extinguir as juntas de justiça militar em funcionamento. Para o ministro, estas só deveriam “subsistir sob as condições criadas pela lei de 18 de setembro de 1851”, ou seja, como tribunais provisórios para julgamento em segunda instância dos crimes militares cometidos nas províncias rebeladas.

Contando com total apoio do Parlamento, e com uma ampla difusão dos princípios conservadores, o marquês de Caxias não teve dificuldades para aprovar a proposta. Por decreto de 8 de outubro de 1856, as juntas de justiça militar foram extintas e, como explicava o ministro no relatório daquele ano, “todos os processos criminais militares de segunda instância passaram a correr por conta do Conselho Supremo”. Retornava-se, assim, a um modelo de junta militar do antigo regime português, que tinha como único objetivo agilizar o andamento dos processos e o julgamento dos réus em regiões rebeladas. Afora esses casos, os julgamentos de crimes militares em segunda instância voltavam a ser atribuição exclusiva do Conselho Supremo Militar e de Justiça.

Por fim, uma terceira medida apoiada pelo marquês de Caxias arrematava essa política de revalorização do Conselho Supremo. Ainda no relatório de 1856, usando como argumento o aumento do volume de processos, provocado justamente pela extinção das juntas militares, o ministro requereu o aumento do número de sessões e dos vencimentos dos empregados do Conselho Supremo. Mais uma vez, a vontade do ministro da Guerra – à época um militar experiente e respeitado, além de um dos principais nomes do Partido Conservador – foi prontamente atendida. Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado aprovaram o decreto, redigido no início do ano legislativo, em 7 de fevereiro de 1857, fixando o aumento dos salários e do número de sessões do Conselho Supremo.

A política de revalorização do Conselho Supremo Militar e de Justiça promovida pelo marquês de Caxias não descartava, entretanto, a ideia de reforma. Na verdade, voltar a centralizar os julgamentos dos processos militares de segunda instância na corte imperial foi o primeiro passo dessa reforma. Mas o que o ministro marquês de Caxias proje-

8 Para essa discussão ver o relatório ministerial de 1854, de Manoel Felizardo de Sousa e Melo, e o de 1855, elaborado e apresentado à Câmara dos Deputados pelo marquês de Caxias.

tava era um Conselho Supremo Militar e de Justiça regulado por um código processual e um código penal específicos para o foro militar. Assim, ainda no relatório ministerial de 1856, o marquês de Caxias denunciava o “modo arbitrário de julgar” do Conselho Supremo. Esse arbítrio residia no ilimitado poder que lhe era conferido por uma legislação fundada no século XVII. No julgamento final dos processos, afirmava o ministro, o Conselho Supremo podia “impor penas, agravá-las, minorá-las e absolver réus”, ignorando todo o trabalho executado pelos conselhos de guerra. A justiça ministrada era irregular e imprevisível, já que totalmente dependente da “sã prudência e esclarecido juízo dos provetos e ilustrados generais e juizes togados membros do Conselho Supremo”. Ainda que o Conselho fosse integrado por militares e juizes experientes, o marquês de Caxias lembrava que a atuação desses homens, exatamente por ser humana, “não tem o cunho da infalibilidade”.

Para concluir sua crítica, o ministro marquês de Caxias não só apontava os sérios problemas disciplinares gerados por essa justiça militar, como ressaltava a necessidade de se adotar “princípios mais gerais de uma jurisprudência criminal”. Só assim – insistia o ministro – poder-se-ia garantir “a justa aplicação das penas aos delitos” e manter “a força moral de que devem ser revestidos os tribunais de primeira instância” da justiça militar.

Essa crítica logo ganhou espaço entre a alta oficialidade, sobretudo a do Exército, tornando-se uma espécie de matriz discursiva que seria reproduzida por quase todos os ministros da guerra subsequentes. A única crítica com um tom um pouco diferente era a do general Manoel Felizardo de Sousa e Melo. O general Felizardo, que voltou a responder pela pasta da Guerra no gabinete de 1858, não poupava o Conselho Supremo Militar e de Justiça, que – na sua avaliação – era “uma instância viciosa”. Para sustentar essa posição, logo de início, o ministro lembrou que o Conselho já não exercia suas atribuições originais, reduzidas com a criação, dois anos antes, do Conselho Naval. Em seguida, argumentou que, enquanto tribunal de segunda instância, o Conselho Supremo acumulava funções com “o Poder Legislativo e o Moderador” e que, enquanto tribunal consultivo, formava “uma verdadeira duplicada com a Sessão da Guerra e da Marinha do Conselho de Estado”.

As críticas eram totalmente pertinentes, mas nem por isso produziram um projeto político diferente. O general Felizardo, tradicional nome dos conservadores, defendeu em seu relatório ministerial a mesma proposta do marquês de Caxias e de todos os demais ministros que abordaram o assunto, inclusive os liberais: o Conselho Supremo Militar e de Justiça deveria ser preservado, mas reorganizado a partir de nova base legislativa. O núcleo da reforma era a elaboração de um código penal e um código de processo militar.

O curioso é que nem o apoio de dois generais de renome, experientes e com uma carreira política de prestígio, que vinham dirigindo a política militar conservadora em um período de reestruturação dos fundamentos do Estado (Souza, 1997), tornou possível a execução da proposta. O debate sobre os códigos militares, desde então requerido por todos os ministros da Guerra, não avançou no Parlamento, e o Conselho Supremo Militar e de Justiça prosseguiu com sua legislação setecentista até os primeiros anos republicanos.

UMA REFORMA INCOMPLETA: O DEBATE SOBRE OS CÓDIGOS MILITARES

A proposta de elaboração de um código penal e de um código de processo militar não era nova, tendo permeado todo o debate sobre o funcionamento da justiça militar. Na verdade, o tema já vinha sendo pautado em Portugal desde finais do século XVIII e d. João VI, reconhecendo sua importância, já havia encomendado a elaboração de um código penal militar, tendo aprovado seu texto pouco antes de deixar o Brasil, em 7 de agosto de 1820 (Souza, 2010, p. 252).

Restringindo o debate ao Brasil independente, é possível afirmar que ele ganha mais consistência durante a Regência, quando o segundo gabinete conservador, o de 1839, anunciou a criação de uma comissão para elaborar um código penal militar. A proposta, no entanto, parece não ter sido acolhida pelo Parlamento, e só mais de uma década depois, em 1851, uma nova comissão foi nomeada. Nessa época, sendo o governo integrado pelos principais dirigentes do Partido Conservador, e havendo uma incrível unidade de vozes na Câmara dos Deputados, era de se esperar que a comissão finalmente conseguisse elaborar os tão reclamados códigos. Mas não foi isso o que se viu. Seu trabalho se restringiu a uma simples revisão da legislação do Conselho Supremo Militar e de Justiça.

Depois dessa revisão, só o último gabinete da década, o de 1859, voltou a tratar do tema com objetividade.⁹ O então ministro da Guerra, general Sebastião do Rego Barros, ao ser informado de que existia um projeto de código penal militar pronto, redigido pelo auditor de guerra José Antônio Magalhães de Castro, nomeou uma comissão especial para avaliá-lo. Anos depois, em 1882, durante uma sessão da Câmara dos Deputados, o liberal Franklin Doria reconheceria esse projeto como o primeiro de fato elaborado no Brasil.¹⁰

O general Sebastião do Rego Barros já havia ocupado o Ministério da Guerra antes de 1859. Respondeu pela pasta – o leitor deve estar lembrado – no gabinete de 1837, o primeiro dos conservadores. Coube a ele, nessa primeira gestão, elaborar, encaminhar e defender publicamente o primeiro pacote da reforma centralizadora destinada ao Exército. Apesar de possuir maioria na Câmara, a “cultura da liberdade” ainda dominava o Império, e eram muitas as desconfiças. Temia-se o fortalecimento do Estado, principalmente no campo militar, e coube ao ministro Sebastião do Rego Barros a dura tarefa de vencer essas desconfiças. Ele não conseguiu avançar com a reforma, que só viria a ser implantada, gradativamente, a partir de finais da década de 1840. Todavia, pelo trabalho que realizou, abrindo espaço no próprio Partido Conservador para os princípios centralizadores, Rego Barros tornou-se um nome politicamente importante para o partido (Souza, 1997). Por isso, seu retorno ao Ministério da Guerra em 1859 criou expectativas, e reascendeu nos conservadores a esperança de ver concluído o projeto dos códigos militares.

⁹ Nessa mesma década surgiu a primeira proposta efetiva de criação de um código civil que, assim como o código penal militar, só foi implantado durante a República. Sobre o tema, ver: Grinberg, 2002.

¹⁰ *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 16 de março de 1882.

Como militar e político experiente, Sebastião do Rego Barros conseguiu compor a comissão de avaliação do projeto de Magalhães de Castro com nomes de prestígio. À sua frente, pôs ninguém menos que o visconde de Uruguai, o maior jurista do Império e um grande especialista em direito público e constitucional. Além disso, o visconde era também um “homem prático no tema”. Fora ele, como ministro da Justiça do gabinete de 1841, o responsável pela execução da reforma do Código do Processo Criminal (Carvalho, 2002). A seu lado, na comissão, o ministro Rego Barros colocou dois generais renomados, ambos com experiência na direção da pasta da Guerra: Manoel Felizardo de Sousa e Melo e João Paulo dos Santos Barreto. O primeiro – como vimos – já era um grande nome do Partido Conservador, e o segundo era um general liberal. Sua presença na comissão era estratégica. Por meio dela, o ministro Rego Barros tentava provar sua disposição de avançar no projeto dos códigos militares, identificado desde 1839 com os conservadores. Além de solicitar à comissão uma avaliação do projeto de Magalhães de Castro, o ministro, para aproveitar a reunião de homens tão ilustres, encomendou-lhes a preparação de um código de processo militar. Isso ocorreu porque, de início, Magalhães de Castro tinha apresentado um texto “onde apenas se classificavam os crimes e as penas”. Só em seguida, ao saber do interesse do governo, “aprontou o complemento do trabalho, o código do processo penal militar”. Tão logo entregou esse novo texto, o ministro Rego Barros o repassou para a comissão.¹¹

A partir daí, a sensação era de que finalmente o projeto dos códigos militares sairia: acreditou-se que as barreiras políticas tinham sido superadas e que tudo, agora, era uma questão de tempo, e de trabalho. Nesse clima de otimismo, o marquês de Caxias, que voltou ao Ministério da Guerra pela segunda vez em 1861, substituindo Rego Barros e acumulando a função com a presidência do Conselho de Ministros, encomendou ainda a elaboração de um “Regulamento correccional do Exército”. Diferente dos códigos militares, o regulamento trataria das “simples transgressões da disciplina, puníveis pelas autoridades militares que exercem o comando”. Na avaliação do marquês, ele era chave “para coibir os abusos, infelizmente tão generalizados no Exército, da aplicação de arbitrários castigos corporais”. O regulamento, os códigos e a lei de recrutamento constituíam – ainda segundo Caxias – “três elementos de suprema necessidade para manter a disciplina no Exército”.¹²

Por estranho que possa parecer, mesmo contando com uma maioria expressiva na Câmara, numa época de liberais conciliados, nenhum dos três projetos foi aprovado. Três anos após a constituição da comissão dirigida pelo visconde do Uruguai, ou seja, em 1862, o então ministro da Guerra, Polidoro da Fonseca Quintanilha Jordão, informava em seu relatório que a comissão estava atrasada devido às “repetidas alterações que tem sofrido seu pessoal”. Uma delas devia-se a um fato objetivo, a morte de João Paulo Barreto. Mas as outras foram indicadas de forma vaga – os integrantes “pediram afastamento”.

11 Essas informações encontram-se no relatório do Ministério da Guerra de 1860, elaborado e apresentado à Câmara dos Deputados pelo marquês de Caxias.

12 Relatório ministerial de 1861, elaborado pelo marquês de Caxias.

As notícias, a partir de então, são escassas e muito fragmentadas. Dos substitutos que passaram a integrar a comissão dos códigos, é possível identificar os nomes de José Maria da Silva Paranhos, futuro visconde do Rio Branco; de Tomás Alves Júnior; do coronel Antônio Pedro de Alencastro e o do próprio general Polidoro. Mesmo assim, não é possível assegurar que todos tenham feito parte da comissão na mesma época. O fato é que, independentemente de quem a integrou, os trabalhos da comissão atrasaram demais. Quando os projetos de código penal e de processo ficaram prontos, e foram submetidos à Comissão Mista de Justiça Criminal e de Marinha e Guerra da Câmara dos Deputados, não conseguiram mais mobilizar o Parlamento. O parecer da Comissão Mista, apresentado em sessão de 16 de junho de 1864, não suscitou qualquer discussão e caiu no esquecimento. O único projeto votado “autorizava o governo a compensar o dr. Magalhães de Castro das despesas e trabalho que teve com os projetos”. Mas até esse projeto encontrou resistências, e só foi aprovado após dois anos de tramitação, na sessão de 5 de agosto de 1864.¹³

Ao que parece, parte dessa dificuldade se devia a um fato novo. Em 1862, teve início a formação da Liga Progressista, grupo que pretendia recuperar parte da luta política dos antigos liberais. A Liga se ergueu na Câmara dos Deputados como uma aliança entre liberais e conservadores moderados para fazer oposição ao gabinete Caxias, que governou entre os meses de março de 1861 e maio de 1862 (Oliveira, 2002). Nessa posição, a Liga passou a combater os projetos que traziam a marca do Partido Conservador.

Os conservadores se sentiram desafiados e, em 1865, ao retornarem ao poder sob a presidência do experiente marquês de Olinda, retomaram seu antigo projeto. Nem um ano havia se passado desde a frustrante passagem dos projetos de Magalhães de Castro pela Câmara dos Deputados. Ainda assim, os conservadores voltaram a nomear uma comissão para elaborar, entre outros textos, um novo projeto para os códigos militares.

Instituída por aviso de 18 de dezembro, e batizada com o nome de Comissão de Exame da Legislação do Exército, a comissão entrou em funcionamento sob a direção de Sua Alteza o conde D’Eu. A elaboração do projeto foi rápida, mas teve o mesmo destino do anterior.¹⁴ Em 1867, em meio à Guerra do Paraguai, ele foi submetido a uma comissão especial da Câmara, e não teve andamento. O gabinete era então presidido pelo líder da Liga Progressista, Zacarias de Góis e Vasconcelos. Em 1868, os conservadores voltaram ao poder, e mais uma vez os projetos militares foram recuperados. A lei de recrutamento foi a primeira a passar, por decreto de 27 de fevereiro de 1875. Após sua aprovação, o projeto do Regulamento Disciplinar do Exército foi reconsiderado e, com alguns breves ajustes, foi aprovado no mesmo ano por decreto de 8 de março. Só o projeto dos códigos militares continuou sendo ignorado. Reelaborado por uma nova comissão, instituída para esse fim,

¹³ O projeto havia entrado em discussão em 1862. Ver o discurso do deputado Carlos Ribeiro nos *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 25 de junho de 1864.

¹⁴ Ver discurso do deputado Franklin Dória na sessão de 16 de março de 1882 da Câmara dos Deputados.

foi para a Câmara dos Deputados e lá submetido a uma comissão parlamentar. A diferença é que, dessa vez, ao menos, conseguiu suscitar algum debate.¹⁵

Quem presidia o gabinete de 1875, e ainda acumulava a direção da pasta da Guerra, era novamente o agora duque de Caxias. O fato de ter sido ele o responsável pelo projeto politizou ainda mais o debate. Pior, como ele se prolongou por alguns anos, quando entrou em terceira discussão na Câmara dos Deputados, os progressistas já tinham voltado ao Ministério, tornando tudo mais difícil. Após muito discursar, buscando argumentos para derrubar o projeto dos códigos, a Liga Progressista se posicionou claramente: não apoiaria um projeto elaborado e revisto pelos conservadores, até porque – explicava o deputado Felício dos Santos – dois integrantes da comissão parlamentar, que eram também do Partido Conservador, Francisco Araújo Brusque e Antônio Ferreira Vianna, tinham votado “vencido”.¹⁶ Para o deputado Felisberto Pereira da Silva, essa era a melhor prova de que não havia consenso em torno do projeto dos códigos militares, e que por isso mesmo ele deveria ser retirado da pauta de debates da Câmara dos Deputados.

Depois dessa terceira discussão, ocorrida em 1878, o projeto de criação dos códigos militares foi inteiramente silenciado. Os únicos que insistiam no assunto, usando para isso seus relatórios anuais, eram os ministros da Guerra. Nesse caso, a filiação partidária não produzia opiniões divergentes. Conservadores ou liberais, os ministros da Guerra em geral apoiavam a reforma da legislação militar e nela insistiram até os últimos anos do Império.

O mesmo pode-se dizer do Ministério da Marinha, que desde 1865 apoiava de forma sistemática a elaboração de códigos militares. A única e importante diferença é que, tal como na época da criação do Conselho Naval, a Marinha particularizou sua luta. Entre os reclamos gerais de uma reforma da legislação militar, surgiam propostas de um código penal e um código de processo militar exclusivos para oficiais e praças da Marinha. A preocupação central da corporação era “com os delitos cometidos a bordo dos navios da Armada”.¹⁷ Nesse caso, um nome que deve ser lembrado é o de Joaquim Marques Lisboa, futuro marquês de Tamandaré. Tendo iniciado sua carreira ainda durante as guerras de Independência, Tamandaré tomou parte na repressão aos principais movimentos regenciais e ainda acumulava uma boa experiência em conflitos externos. Nomeado conselheiro de Guerra em março de 1860, conhecia bem as dificuldades de se manter a disciplina nos navios da Armada. Por experiências como a sua é que o encaminhamento da proposta também seguia rumos próprios. O Conselho Naval foi o órgão encarregado de elaborar os projetos dos códigos, e apenas por sua lentidão o processo lembrava o das comissões do Ministério da Guerra. O Conselho Naval só conseguiu apresentar um

15 Sobre esse projeto, ver *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 1º de setembro de 1875, e relatórios ministeriais da pasta da Guerra de 1874, 1875 e 1876.

16 *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 31 de dezembro de 1878.

17 Relatório do Ministério da Marinha de 1865.

projeto de código penal da Marinha de Guerra em 1887, às vésperas da Proclamação da República.¹⁸

Parte dessa lentidão e das recorrentes derrotas dos vários projetos de códigos militares se explica pelas intensas disputas políticas entre conservadores e liberais, que, principalmente entre os anos de 1862 e 1868, se intensificaram na Câmara dos Deputados. Mas elas não explicam por que ao longo de cinquenta anos, desde o primeiro projeto, de 1839, os conservadores, que já haviam realizado amplas reformas institucionais, e por várias vezes tiveram maioria no Parlamento, não conseguiram votar os projetos dos códigos.

Para entender o fracasso dos diversos gabinetes, dirigidos pelos primeiros nomes do Partido Conservador, talvez seja interessante recuperar o discurso do deputado progressista Felício dos Santos. Com a intenção de derrubar os projetos do gabinete Caxias em 1878, ele destacou a existência de discordâncias entre os próprios conservadores. Observação muito semelhante a do chefe do Partido Conservador, Honório Hermeto Carneiro Leão, em 1837, que à época reclamava das “intermináveis discussões” da Câmara dos Deputados. Mas, ainda que não possamos identificar os elementos em jogo, é certo que as resistências ao projeto de reforma da legislação militar não estavam localizadas só entre os liberais.

A opção dos deputados por silenciar a respeito do tema limita o alcance de nossa reflexão. No entanto, nos poucos discursos pronunciados na Câmara, é possível perceber que, se por um lado, a manutenção de uma legislação dos séculos XVII e XVIII produzia certo mal-estar em parte da alta oficialidade do Exército e da Marinha, por outro, quando decidiam “falar francamente” – como fez o deputado e futuro ministro da Marinha Antônio Carneiro da Rocha –, alguns militares reconheciam que o castigo corporal e as variações na aplicação da justiça não podiam ser abolidos.¹⁹

Esse era exatamente o núcleo das críticas do marquês de Caxias em 1856. O grande defeito da justiça ministrada pelo Conselho Supremo Militar e de Justiça, na opinião do então marquês, estava em ser “irregular e imprevisível”, “fundada meramente no juízo dos homens”. A instituição de códigos militares forçaria a justiça no sentido de um controle e de uma codificação de antigas práticas, que seriam consideradas, por uma racionalidade moderna, ilícitas. Os castigos corporais seriam uma delas. É claro que haveria meios de contornar o problema, mas os códigos sem dúvida iriam impor a discussão.

O que parece ter ocorrido, assim, foi uma opção – de políticos conservadores e liberais – pela manutenção de uma justiça militar de Antigo Regime. Se teoricamente essa justiça era “vergonhosa” – e talvez por isso os deputados evitassem a discussão, para não terem que defendê-la publicamente –, na prática ela garantia uma série de irregularidades toleradas e sancionadas de maneira descontínua, reiterando o sistema de hierarquias sociais herdado dos tempos coloniais.

O fato é que a incapacidade do Parlamento em levar adiante tal discussão tornou inconcluso o projeto de reforma da justiça militar, que, em sua versão conservadora, exigia – como

¹⁸ Relatório do Ministério da Marinha de 1887.

¹⁹ É interessante ler o discurso constrangido do deputado na sessão de 24 de abril de 1882.

explicitou ainda na década de 1850 o marquês de Caxias – a criação dos códigos militares. Sem eles, a reforma, tanto institucional quanto legislativa, só viria a ocorrer após a derrubada da monarquia. Em 7 de março de 1891, foi instituído o primeiro código penal militar brasileiro e, ainda assim, um código da Armada, cujo uso foi estendido ao Exército. A extinção do Conselho Supremo Militar e de Justiça, já requerida pelos liberais na década de 1830, só ocorreria em 1893 com a criação do Supremo Tribunal Militar.

Este artigo é produto do projeto “O velho modo arbitrário de julgar: o Conselho Supremo Militar e de Justiça e a justiça militar no Brasil oitocentista (1808-1889)”, apoiado pela Faperj.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Antônio Lopes da Costa. *Repertório remissivo da legislação da Marinha e Ultramar compreendida entre os anos de 1317 até 1856*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1856.

AMARAL, Antônio José do. *Indicador da legislação militar em vigor no Exército do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Tipografia do Diário de Rio de Janeiro, 1863.

BASILE, Marcello Octávio. *O Império em construção: projetos de Brasil e a ação política na corte regencial*. 2004. Tese (doutoramento), PPGHIS/UFRJ, Rio de Janeiro.

BASTOS, Paulo. *Superior Tribunal Militar: 173 anos de história*. Brasília: s.ed., 1981.

CABRAL, Dilma (org.). *Estado e administração: a corte joanina no Brasil*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010.

CALDEIRA, Jorge (org.). *José Bonifácio de Andrada e Silva*. São Paulo: Editora 34, 1999.

CARDOSO, José; MONTEIRO, Nuno; SERRÃO, José Vicente (orgs.). *Portugal, Brasil e a Europa napoleônica*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

_____. *Paulino José Soares de Sousa: visconde de Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002.

CASTRO, Celso. *O espírito militar: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

CIDADE, Francisco de Paula. *Cadetes e alunos militares através dos tempos*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1961.

COLEÇÃO das leis do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.

COLEÇÃO oficial da legislação portuguesa publicada no ano de 1928. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa, 1936.

COSTA, Fernando Dóres. O Conselho de Guerra como lugar de poder: a delimitação de sua autoridade. *Análise Social*, Lisboa, n. 191, abr. 2009, p. 379-414.

_____. *Insubmissão: aversão ao serviço militar em Portugal do século XVIII*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2010.

COSTA, Veríssimo Antônio Ferreira da. *Coleção sistemática das leis militares de Portugal*. Lisboa: Impressão Régia, 1816.

ELIAS, Norbert. *A sociedade de Corte*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

FRAGOSO, João; BICALHO, Maria Fernanda; GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Antigo Regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. Redes de poder na América portuguesa: o caso dos homens bons do Rio de Janeiro, 1790-1822. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v.18, n. 36, 1998, p. 297-330.

GRINBERG, Keila. *O fiador dos brasileiros: cidadania, escravidão e direito civil no tempo de Antônio Pereira Rebouças*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GUIMARÃES, Manoel Luiz Salgado. Micro-história: reconstruindo o campo de possibilidades. *Topoi*, Rio de Janeiro, n. 1, 2000.

HESPLANHA, António Manuel de. *Às vésperas do Leviathan: instituições e poder político em Portugal, século XVII*. Coimbra: Livraria Almedina, 1994.

_____. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Portugal: Publicações Europa-América, 2003.

HESPLANHA, António Manuel de; XAVIER, Ângela Barreto. As redes clientelares. In: HESPLANHA, António Manuel (org.). *História de Portugal*, v. 4: O Antigo Regime. Lisboa: Editorial Estampa, s.d.

HUNTINGTON, Samuel. *O soldado e o Estado*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

LARA, Sílvia Hunold; MENDONÇA, Joseli Maria Nunes. *Direitos e Justiça no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

LIMA, Oliveira. *D. João VI no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

LORIGA, Sabina. *Soldats: un laboratoire disciplinaire: l'armée piémontaise au XVIIIe siècle*. Paris: Mentha, 1991.

MARTINS, Ana Canas Delgado. *Governança e arquivos: d. João VI no Brasil*. Lisboa: Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, 2008.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo Saquarema: a formação do Estado imperial*. São Paulo: Hucitec, 1990.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo. *O crepúsculo dos grandes (1750-1832)*. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 1998a.

_____. O "ethos" da aristocracia portuguesa sob a dinastia de Bragança: algumas notas sobre a Casa e o serviço ao rei. *Revista de História das Ideias*, Coimbra, Artipol, v. 19, 1998b.

_____. *Elites e poder: entre o Antigo Regime e o liberalismo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais (ICS), 2007.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo; CARDIM, Pedro; CUNHA, Mafalda Soares da (orgs.). *Optima Pars: elites ibero-americanas do Antigo Regime*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais; Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2005.

MOREL, Marco. *As transformações dos espaços públicos: imprensa, atores políticos e sociabilidades na cidade imperial (1820-1840)*. São Paulo, Hucitec, 2005.

NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. *Corcundas e constitucionais: a cultura política da independência (1820-1822)*. Rio de Janeiro: Revan; Faperj, 2003.

- OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles. *Zacarias de Góis e Vasconcelos*. São Paulo: Editora 34, 2002.
- RIBEIRO, Gladys Sabina. *A liberdade em construção: identidade nacional e conflitos antilusitanos no Primeiro Reinado*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.
- RIBEIRO, João Luiz. *No meio das galinhas as baratas não têm razão: a lei de 10 de junho de 1833. Os escravos e a pena de morte no Império do Brasil (1822-1889)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- SAMPAIO, Antônio Manoel da Silveira. *Instruções para o uso dos oficiais do Exército nacional e imperial nos processos de conselho de guerra*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1824.
- SOUZA, Adriana Barreto de. *O Exército na consolidação do império: um estudo histórico sobre a política militar conservadora*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.
- _____. *Duque de Caxias: o homem por trás do monumento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- _____. Conselho Supremo Militar e de Justiça: ideias e práticas de uma cultura jurídica de Antigo Regime. In: CARDOSO, José; MONTEIRO, Nuno; SERRÃO, José Vicente (orgs.). *Portugal, Brasil e a Europa napoleônica*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2010.
- SUBTIL, José. *O Desembargo do Paço (1750-1833)*. Lisboa: Universidade Autônoma de Lisboa, 1996.
- _____. Os desembargadores em Portugal (1640-1820). In: MONTEIRO, Nuno Gonçalo; CARDIM, Pedro; CUNHA, Mafalda Soares da (orgs.). *Optima Pars: elites ibero-americanas do Antigo Regime*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais; Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2005.
- SUPREMO TRIBUNAL MILITAR. *Organização, antecedentes e instalações*. Lisboa: s.ed., 1980.
- WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. *Direito e Justiça no Brasil colonial: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro, 1751-1808*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- WEHLING, Arno. A questão das juntas criminais das colônias e as origens do direito penal militar. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, jul./set. 2002, p. 155-160.

Recebido em 11/9/2012
Aprovado em 25/10/2012

DE EXPERTS A “BODES EXPIATÓRIOS”

A ELITE TÉCNICA DO DASP E A REFORMA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO NOVO (1938-1945)

FROM EXPERTS TO “SCAPEGOATS”

THE DASP TECHNICAL ELITE AND THE REFORMATION ON THE FEDERAL PUBLIC SERVANTS OF THE ESTADO NOVO (1938-1945)

FERNANDA LIMA RABELO | Professora do Instituto Federal Fluminense (IFF), mestre em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, doutoranda em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, e bolsista da modalidade PDSE da Capes no período de junho/setembro de 2012, na Georgetown University, em Washington DC.

RESUMO

Investiga-se o papel e a identidade da elite técnica do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) responsável pela reforma administrativa do serviço público entre 1938 e 1945. Considerada pelo governo *expert* e criticada pelo funcionalismo federal, analisa-se o desenvolvimento de uma identidade diferenciada desta elite a partir de sua formação e sua afirmação junto ao governo autoritário do Estado Novo.

Palavras-chaves: Estado Novo; DASP; reforma administrativa; elite técnica.

ABSTRACT

This paper investigates the role and identity of the technical elite of the Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) responsible for administrative reform of civil service in Brazil, between 1938 and 1945. Considered by Government experts and criticized by federal employees, we analyze the distinct identity and background of the DASP elite at the Estado Novo authoritarian period.

Keywords: Estado Novo; DASP; civil service reform; technical elite.

RESUMÉN

El presente trabajo investiga el papel y la identidad de la élite técnica del Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) encargado de la reforma administrativa del funcionariado público entre 1938 y 1945. Considerados expertos por el gobierno, pero criticados por los empleados federales, analizo la singularidad de la identidad de esta élite en el periodo autoritario del Estado Novo.

Palabras clave: Estado Novo; DASP; reforma del servicio publico; élite técnica.

O estudo de reformas administrativas e institucionais promovidas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e outros órgãos públicos no período do Estado Novo (1937-1945), desenvolvido principalmente por cientistas políticos, administradores e economistas, ainda é pouco coberto pela historiografia brasileira. Merece maior destaque não só o estudo da formação de políticas públicas e a ampliação das capacidades administrativas do Estado no período, como também a abordagem de grupos técnicos que atuaram promovendo estas políticas.

A renovação dos estudos político-institucionais, promovida principalmente por historiadores e cientistas políticos norte-americanos, nas décadas de 1980 e 1990, e por núcleos de pesquisa ligados ao estudo de ciências políticas e dos papéis das instituições na história, como o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) e o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), no Brasil, trouxe ao campo histórico uma nova visão dos órgãos públicos, das regras de sociabilidade, e o papel e a identidade de grupos políticos que se estabeleceram junto ao governo central no século XX. A importância do primeiro governo Vargas para o surgimento de novos órgãos de relevância na organização dos nossos quadros políticos contemporâneos já foi bastante revista, porém a partir de novos estudos históricos e político-institucionais têm sido enriquecidas as discussões sobre o período.

Dentre os historiadores brasileiros responsáveis pelo resgate do estudo de elites técnicas vinculadas a órgãos públicos na era Vargas é fundamental destacar Gilberto Hochman (1990), que analisa a formação da identidade de um grupo de *experts* no Instituto de Aposentadoria e Previdência Social (IAPIS), nas décadas de 1940 e 1950. Outro estudo pertinente é o de André Luiz Vieira de Campos (2006), que avalia a formação de um corpo de funcionários especializado com o Serviço Especial da Saúde Pública (SESP). Lançado inicialmente pelo governo norte-americano como um programa de saúde para erradicar doenças como a malária no Nordeste, no período da Segunda Guerra Mundial (1939-45), o SESP foi incorporado pelo governo brasileiro na década de 1950, constituindo-se como um órgão com um núcleo insulado de *expertise* médica e de políticas de saúde. Carlos Henrique Paiva (2009) revisita o conceito de burocracia e sua aplicação entre 1920 e 1945, investigando o processo de decisões, a formação de corpos burocráticos e de gerenciamento estatal no país a partir da nova sociabilidade que surgiu no governo Vargas.

Assim, o insulamento burocrático, ou seja, a formação de núcleos de *expertise* diferenciados e isolados do resto do funcionalismo – característica de órgãos da administração e ministérios no Brasil desde a era Vargas até a década de 1960 –, permite analisar a promoção de políticas públicas no período e o papel que as elites técnicas tiveram na reorganização dos quadros do funcionalismo, substituindo antigos grupos políticos. Permite ainda apontar quais as estratégias adotadas em uma época em que a administração pública estava surgindo como área de conhecimento de estudo fora e dentro do país. Este estudo permite deduzir que, no Brasil, buscava-se uma consonância com outras nações do mundo e não a pura e simples “cópia” de modelos administrativos externos. As reformas estatais empreendidas no governo Vargas buscavam criar uma nova identidade entre o Estado, personalista, e a sociedade, desenvolvendo órgãos que tivessem padrões de eficiência internacionais e buscando

a promoção de uma nova elite burocrática que pudesse reiterar o papel e a importância de Getúlio Vargas e de órgãos estatais nas reformas essenciais do serviço público.

O DASP, criado pelo decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, foi responsável pela reorganização do serviço público brasileiro. Este Departamento, que foi precedido pela Comissão Permanente de Organização (1930), pela Comissão Central de Compras (1931) e pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), instituído em 1936, tinha como diretrizes básicas: a reorganização dos quadros do funcionalismo público, como a aplicação de novas regras para a entrada no serviço (concursos); a elaboração de uma proposta orçamentária; a busca pela eficiência e otimização de tempo de trâmites burocráticos; a estipulação de regras para o “bom funcionamento” das repartições públicas; a instituição de um sistema de mérito nos órgãos públicos para a mudança de nível e a criação de concursos, substituindo os então chamados funcionários extranumerários, em um movimento de racionalização do serviço público, pautado em uma nova visão do funcionalismo e de substituição destes quadros.¹

O órgão era instituído de poderes únicos devido às características do regime político e ao poder concedido aos diretores do Departamento e ao seu presidente. Ele contava inicialmente com as Divisões de Organização e Coordenação, Seleção e Aperfeiçoamento, Extranumerário, Funcionário Público e Material, que com o tempo foram reorganizadas e modificadas. Em um momento em que antigos quadros eram substituídos por novos, em ministérios e repartições, o funcionalismo público federal se viu diante de uma reforma na organização da administração pública que teve como principal objetivo estabelecer padrões de eficiência e princípios meritocráticos nas repartições públicas brasileiras. Os principais executores da reforma foram os técnicos altamente qualificados que se identificavam com os princípios instituídos pelo Departamento. Do DASP, estes princípios deveriam se expandir para todos os outros ministérios que, no momento, subordinavam-se a ele. Aos poucos, esta elite técnica, que chefiava as divisões do órgão, foi considerada por Vargas e pela cúpula ministerial uma exceção e um “exemplo” de funcionalismo altamente qualificado, por trazer ao Brasil regras, métodos e organização de trabalho diferenciado. Estes técnicos adquiriam conhecimento exclusivamente nos Estados Unidos, no momento em que ambos os países estavam envolvidos em novas negociações características do período do pré-guerra.

Com o passar dos anos, de *experts* do DASP estes funcionários começaram a se ver como verdadeiros “bodes expiatórios” do governo e, de privilegiados junto a um governo ditatorial, se viram destituídos de poder com a queda de Vargas, em 1945. A partir deste cenário, nosso objetivo é analisar a atuação desta elite técnica como promotora de um discurso reformista, tomando por base o seu posicionamento em relação ao restante do funcionalismo federal e a construção de uma identidade dentro do DASP no período do Estado Novo (1937-1945). É necessário, assim, compreender o insulamento burocrático ocorrido no período do Estado Novo, explicando como estes técnicos propuseram e efetuaram mudanças que tiveram pouco êxito neste período, mas que refletiam uma menta-

¹ Relatório do DASP, de 1939. Separata da *Revista do Servidor Público*, ano III, n. 2, v. 2, maio 1940.

lidade racionalizante e reformista do Estado, baseada em um modelo centralizador e com um discurso meritocrático.

Para compreender melhor a reforma administrativa em curso no Estado Novo, é importante avaliar quais as principais transformações institucionais ocorridas no período, assim como o surgimento do insulamento burocrático nas instituições estatais.

A partir da década de 1930, o governo de Getúlio Vargas foi responsável por transformações políticas e institucionais, ficando conhecido pelas diversas e significativas reformas de Estado, implantadas por meio de uma gradativa reestruturação administrativa, política e econômica no país. Em 1937, com a promulgação de uma Constituição que cancelava o processo político eleitoral e delegava poderes a uma cúpula política ligada a Vargas, este novo governo, autoritário, com contornos nacionalistas e centralizador, trouxe uma renovação na concepção das instituições públicas. Alinhado à ideologia deste novo governo, Vargas promove uma política personalista, onde o papel de líder torna-se crucial na organização política, verticalizada. Diversos personagens políticos foram importantes para o desenvolvimento do nacionalismo institucional: Getúlio Vargas, Gustavo Capanema, Oswaldo Aranha, Valdemar Falcão, José Carlos de Macedo Soares, Luís Simões Lopes (presidente do DASP), entre outros ministros e chefes de gabinete, que se transformaram em “empreendedores do governo” e foram figuras importantes na manutenção do personalismo político varguista.

Eli Diniz (1999) avalia que dentre as principais mudanças reveladas no primeiro governo Vargas estão as econômicas, da base agroexportadora para industrial, e as de natureza político-institucional, como a construção de uma nova ordem político-social, atingindo a sociedade civil e as instituições públicas. Esta nova “engenharia político-social”, conforme Diniz, atendeu a interesses do governo e de novos atores que surgiram e tornaram o Estado mais maleável a personagens do período: as elites industriais e as elites políticas. Esta engenharia, ainda de acordo com a autora, possibilitou o fortalecimento do Estado frente às oligarquias regionais, com a criação de cargos de interventores e de instituições controladoras da administração pública (Diniz, 1999, p. 25-26).

A expansão das capacidades do Estado, da legitimação da subordinação de elites locais a uma nova ordem administrativa, e, ainda, o surgimento de instrumentos de intervenção na vida política e social e frente às elites locais fizeram com que novas instituições, como o DASP, tivessem papel fundamental na legitimação do novo governo.

Diversas medidas foram adotadas para desarticular o Estado oligárquico a partir de 1930. Dentre as reformas, destacam-se: a administrativa, com o DASP, a reforma da saúde pública, implantada em inúmeras vertentes e articulada pelo ministro Gustavo Capanema, e da educação e saúde, também articulada pelo antigo Ministério da Educação e Saúde (MES). Além disso, foram adotadas políticas corporativistas, que visavam agregar setores civis e industriais às políticas estatais. O principal setor atingido por esta política foi o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Na área administrativa, o desenvolvimento institucional ocorreu com a burocratização de atividades, a sua articulação com os setores corporativos e a centralização política e insti-

tucional, por meio da criação de departamentos de regulação das atividades. Esta nova forma de regular as atividades ocorreu com o surgimento de uma elite que regia e comandava decisões em um modelo vertical, como no caso do MES e do DASP.

Esta alta burocracia estatal se considerava, frequentemente, apolítica e pouco influenciada por decisões ou pressões externas. A diminuição desta interferência pessoal se deu por meio de adoção de novas instituições politizadas e com regras rígidas de sociabilidade, como era o caso do DASP. O autoritarismo traria uma ideia de controle das virtudes do Estado, diminuindo o irracionalismo e originando mais conhecimento técnico no aparato institucional.

A criação de conselhos técnicos permitiu a primazia de uma elite técnica, principalmente nas áreas econômica, política e administrativa. Além do DASP, o Conselho Nacional de Café (1931), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1934), o Conselho Federal de Serviços Públicos (1936), o Conselho Nacional de Água e Energia Elétrica (1939) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI (1936) foram alguns dos órgãos técnicos criados no período que conduziam reformas inspiradas no conhecimento científico e com uma elite insulada.

Não muito diferente da perspectiva de Diniz, Edson de Oliveira Nunes (2010) descreve o insulamento burocrático como uma das características do Estado moderno brasileiro. O insulamento burocrático, de acordo com a teoria organizacional, seria um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência do público. Este grupo, detentor de um conhecimento específico, retira da arena política – do local onde ocorrem conflitos entre grupos políticos, e no qual se constroem também discursos – discussões nas quais poderiam ocorrer embates entre a sociedade civil e o Estado, resultando em uma redução da arena e resguardando instituições políticas (Nunes, 2010, p. 55-56). Além disso, ele promove o universalismo de procedimentos, ou seja, a padronização de regras e até mesmo hábitos sociais presentes nas instituições.

O DASP fortaleceu o universalismo de procedimentos, e também as figuras de Getúlio Vargas e de Luís Simões Lopes, dirigente do Departamento. É preciso entender que o insulamento não ocasionou uma isenção política, mas um posicionamento diferenciado na estrutura de poder, diminuindo conflitos, contudo jamais acabando com as arenas políticas.

O DASP, neste contexto, criou uma racionalidade técnica importante no processo de insulamento em curso, mas também analisava criticamente o Estado. Desempenhou funções antagônicas ao universalismo de procedimentos, pois pretendia realizar uma reforma modernizante ao mesmo tempo em que se sustentava por meio de uma centralização burocrática e política muito forte. O Departamento também estabeleceu novos critérios de organização da chamada burocracia estatal, considerada como meras regras do mundo do trabalho necessárias para o funcionamento da máquina estatal, e se tornou o órgão centralizador fundamental para o Estado Novo, com a criação de regras rígidas de sociabilidade e burocráticas, com autorização do próprio departamento no Distrito Federal e dos “daspinhos”;²

2 Os chamados “daspinhos” eram os órgãos estaduais do DASP, que respondiam ao órgão central e buscavam realizar ações em busca da eficiência nos estados. Os interventores estaduais tinham contato direto com estes órgãos, e decretos e leis locais só eram sancionados após a aprovação do DASP e dos “daspinhos”.

em cada estado, que transmitiam as mesmas noções de centralização, regulação e normas interventoras. O DASP supervisionava atividades políticas, leis, decretos municipais, estaduais e federais com as suas Comissões de Eficiência e regulava os princípios básicos da administração da época.

Assim, compartilha-se, aqui, da mesma visão de Diniz e de Nunes, que conceberam corporativismo e insulamento burocrático como bases fundamentais no processo de centralização e racionalização da administração pública brasileira na era Vargas.

Na análise da atuação desta elite técnica no período estudado, é necessário demonstrar as origens das teorias aplicadas pelo DASP na reforma da administração pública.

Na década de 1930, a organização de uma administração pública considerada modernizante no Brasil utilizou como base a “administração científica” norte-americana e regras de gerenciamento da teoria organizacional. Adotando as teorias da “administração científica”,³ o DASP incorporou um modelo que excluía o personalismo e criava bases legais para o desenvolvimento de estruturas burocráticas e racionais. Nos Estados Unidos, a busca pela eficiência foi baseada na adoção de redução de riscos, o “modelo máquina” de Taylor, além de um sentimento geral de reforma que levava à ideia de moralização de instituições públicas norte-americanas. Lá, o órgão responsável pela reforma administrativa foi a Civil Service Commission (CSC), criada em 1883, junto ao movimento de moralização das instituições políticas, verificado no movimento progressivista.

O progressivismo, por sua vez, foi um movimento que conjugou a insatisfação de diversos setores da sociedade norte-americana no período de reconstrução do país após a guerra civil de 1861-1865. Ele levava em consideração a adoção de regras rígidas no Congresso e uma “caça” às improbidades administrativas; a organização de uma luta social de reivindicação junto ao governo, baseada nos direitos femininos, dos imigrantes e trabalhistas. Ainda trouxe uma moralização política incorporada à moralização dos costumes nas grandes cidades, locais onde as principais mudanças puderam ser vistas. Houve, assim, uma confrontação entre uma nova realidade social e política, com a incorporação de diferentes grupos sociais às reivindicações nacionais (Pamplona, 1995, p. 20-21). Essa luta que surgiu a partir de reivindicações de uma classe média crescente, levou à criação de leis antitrustes, à regulação das eleições públicas, consideradas “farsas” eleitorais, e ao estabelecimento de um órgão regulador das atividades departamentais no país, a chamada Civil Service Commission.

A CSC foi a referência mais próxima dos técnicos da elite daspiana para a implementação de uma reforma no Brasil. Apesar da diferença entre as realidades econômico-sociais e da intenção reformista, que no Brasil jamais partiu da sociedade para o governo, mas do órgão central para a sociedade, os técnicos brasileiros acreditavam que as regras e teorias da admi-

3 O *scientific management*, corrente da administração norte-americana, que incluía a adoção de técnicas administrativas baseadas no modelo *machine*, de F. Taylor, normatização rígida de toda e qualquer atividade de trabalho, busca pela eficiência e combate à corrupção e ineptidão do funcionalismo público, surgindo no seio do movimento progressivista (1880-1920) (Wahrlich, 1946, p. 91; Wahrlich, 1983).

nistração científica aplicadas a diferentes realidades poderiam funcionar, porém levando em consideração a realidade local.

Ao se verificar o insulamento burocrático no Brasil e a busca por uma racionalização científica, deve-se cogitar que este mesmo modelo “máquina”, adotado pela administração pública brasileira, também permitiu que os técnicos do DASP se vissem como um grupo diferenciado, pois buscavam em modelos externos soluções para a corrupção, a ineficiência, o clientelismo político e a formação de pessoal. Apesar dos costumes na administração pública serem diferentes das novas práticas políticas do DASP e das diferenças entre objetivos e práticas da reforma administrativa nos Estados Unidos, muitos funcionários do DASP adotavam esta teoria organizacional e buscavam nela soluções para os problemas ligados ao funcionalismo público. Estudando no exterior, com acesso aos então recentes estudos de administração pública e com estágio em departamentos norte-americanos, os técnicos que formaram a elite técnica do DASP iniciaram um processo de centralização da máquina burocrática estatal, formando praticamente uma unidade, criando uma identidade própria e executando reformas que, em grande parte, não foram aceitas pelos funcionários acostumados com os velhos hábitos presentes no funcionalismo público brasileiro.

Entretanto, mesmo buscando em princípios meritocráticos soluções para a ineficiência da administração no país, o papel desta elite técnica não pode ser vinculado a uma situação apolítica. O discurso formulado pela mesma elite incorporava a ideia de autonomia nas decisões políticas estatais e a tentativa de criação de uma identidade baseada na meritocracia, na formação técnica e especializada, com poucos interesses políticos. Porém, na prática, eles estavam exercendo um papel regulador e político.

Na análise do insulamento burocrático e na formação de corpos técnicos na administração pública brasileira, utiliza-se como importante referencial teórico o estudo de Gilberto Hochman (1990) sobre a elite previdenciária do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPÍ), nas décadas de 1930 a 1950. A partir da ação destes burocratas, os funcionários administrativos do IAPÍ, e de suas concepções ideológicas é possível entender a lógica da ação pública e de que forma foram criados discursos e ações de legitimação do Estado. No caso dos inapiários, os servidores reconheciam-se como importantes elementos reformadores do Estado, e como um grupo com identidade demarcada dentro do funcionalismo público federal. Este grupo buscava, a partir do mérito, da competência e do conhecimento especializado, os objetivos para sua organização, e por meio da construção de métodos meritocráticos de ascensão ao Instituto, diferenciar-se da tradição clientelista e corporativa, construindo a memória de uma gênese que seria despolitizada e não “cedia” aos interesses políticos e clientelistas presentes no funcionalismo público (Hochman, 1990, p. 60).

Da mesma forma que os inapiários construíram uma sólida identidade de integridade e eficiência na administração pública federal, os funcionários da elite técnica daspiana também mantinham uma posição despolitizada e de eficiência administrativa. São constantes, em quase todos os documentos de funcionários do DASP, assim como do próprio Luís Simões Lopes, ex-funcionário do Ministério da Agricultura – cujo importante papel na reforma administrativa do DASP não pode deixar de ser citado –, as referências a um posicionamento

neutro em relação ao enrijecimento do regime político, porém veementemente a favor da instituição de regras meritocráticas na criação de cargos.⁴

Os funcionários administrativos pertencentes à elite técnica daspiana tinham como origem departamentos e ministérios diferentes: Departamento de Estatística, Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação e Saúde, Ministério da Agricultura. Dentre eles, destacaram-se Mario Paulo de Brito, diretor da Divisão de Aperfeiçoamento; Moacyr Briggs, diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento; Beatriz Marques de Souza Wahrlich, professora de administração e diretora da Divisão de Seleção; Austério Dardeau de Oliveira, diretor da Divisão de Estudos de Pessoal; Wagner Estelita Campos, chefe da seção da Divisão de Organização e Coordenação; Paulo de Lira Tavares, diretor da Divisão de Orientação e Fiscalização de Pessoal, e Murilo Braga de Carvalho, posteriormente diretor da Divisão de Seleção.⁵

Apesar de ter sido funcionário do Ministério da Agricultura e de sua formação em agronomia, Luís Simões Lopes, presidente do Departamento, desde o início do golpe de 1930, manteve-se ao lado de Vargas, tornando-se chefe de gabinete do presidente e, posteriormente, em 1936, diretor da comissão de reajustamento do serviço civil, conhecida como Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC).

Simões Lopes teve um papel fundamental na condução das reformas administrativas no período, e conjugava à elite departamental do DASP o papel de efetuar uma transformação sem precedentes na administração pública, criando novos quadros de funcionários que primavam pela excelência no serviço público, substituindo antigos extranumerários por funcionários efetivos. Simões Lopes se posicionava como um verdadeiro “paladino” da reforma administrativa e por meio de sua influência com Vargas, visionava criar um departamento de excelência, que irradiaria ações de eficiência a outros órgãos públicos. Ele foi o responsável por instituir um programa de intercâmbio que buscava formar estes quadros nos padrões considerados por ele mais modernos na administração pública norte-americana.

Para conduzir tal reforma, o presidente do Departamento desejava que os funcionários públicos brasileiros fossem enviados para os Estados Unidos para estudos em administração pública. Nesse sentido, além de condutor das reformas administrativas, confiava que a formação de destaque deste grupo seria importante para que o mesmo criasse uma identidade, fosse reconhecido e conseguisse realizar uma ampla reforma no país. O envio de funcionários para o exterior foi possível após a criação do decreto-lei n. 776, de 7 de outubro de 1938, que instituía a chamada “Missão de estudos no estrangeiro”. Este decreto possibilitou o envio, a cada ano, de dez funcionários selecionados pelo DASP para conduzir estudos nos Estados Unidos com licença remunerada e as despesas universitárias pagas pelo governo e

4 Conclusão baseada em análise de artigos dos funcionários desta elite presentes em diversas revistas do servidor público, editadas pelo DASP entre 1937 e 1945. *Revista do Serviço Público*.

5 Ordem de serviço n. 18, de 19 de julho de 1943. Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento. Viagens ao Estrangeiro. Pastas 663 a 670. Arquivo Nacional, Fundo DASP, e ofício de Luís Simões Lopes. LSL 1935.08.14 APU, pasta VII, Arquivo Luís Simões Lopes, CPDOC/FGV.

pelo Institute of International Education, com bolsas dadas pela Fundação Rockefeller. Privilegiando a American University, em Washington, que havia criado em 1934 a School of Public Affairs, esta se tornou um referencial importante para os funcionários, que viajavam por um período de oito meses de curso e mais quatro meses de estágio em instituições públicas norte-americanas, em um programa chamado *In-service training*.⁶

O papel estratégico deste intercâmbio merece ser analisado, uma vez que o período de envio dos funcionários, a partir de 1938, foi um momento singular nas relações entre Brasil e Estados Unidos. A partir da ameaça nazista e das negociações entre os governos Vargas e Roosevelt, foram estabelecidos diversos canais de intercâmbio entre as nações. Essa estratégia de aproximação, considerada pelo historiador Gerson Moura uma aproximação pragmática, revelou estratégias dos governos para se beneficiarem economicamente em um período de grande turbulência na Europa do pré-guerra.

É importante ressaltar que Simões Lopes foi um membro da Missão Aranha (1939) e também o pioneiro na instituição de intercâmbio cultural e educacional entre as nações. Antes mesmo de a Missão de estudo no estrangeiro ser criada, Simões Lopes enviara, ainda como diretor do CFSPC, em 1937, quatro funcionários para estudo na American University,⁷ uma instituição criada no período da Primeira Guerra Mundial e que objetivava formar técnicos e funcionários que pudessem contribuir no período de guerra. A American University se tornou, em ambos os períodos, uma importante instituição na formação de funcionários públicos, oferecendo cursos de guerra, e até mesmo cedendo seu espaço físico para que militares pudessem criar bases de apoio, cuidar de feridos e treinar mão de obra para a indústria bélica.

Em 1936, dois anos apenas após a criação do curso de administração pública, foi criado o programa *Hall of Nations*, que buscava formar profissionais de diversos países americanos que buscassem conhecimento técnico e espelhassem as instituições norte-americanas, com o objetivo de diminuir a influência europeia nas Américas.

Após a Conferência Pan-Americana de 1936, em Buenos Aires, e a proposta do governo norte-americano de aumentar os laços entre as nações americanas por meio de intercâmbio cultural, Simões Lopes decidiu, experimentalmente, enviar estes funcionários para os Esta-

6 Essa universidade incentivada e financiada pelo próprio governo norte-americano, criara diversos cursos para aperfeiçoamento de funcionários administrativos norte-americanos com estágio em repartições públicas. Alguns de seus professores, como John Patterson e Henry Reining Jr., divulgavam os princípios de administração científica e de regras gerenciais na administração pública, enfatizando a normatização no serviço e maior eficiência. A partir do mesmo ano, a American University começou a oferecer cursos para aperfeiçoamento de funcionários públicos da América Latina, com duração de oito meses, podendo se estender por quatro meses ou mais para o estágio em repartições. A universidade tinha uma intensa colaboração com o Departamento de Estado norte-americano e a Civil Service Commission, tendo criado cursos de importância estratégica para o período da guerra. Ver *The American University Bulletin*, v. 14, n. 7, April 1939. Washington, The American University Archives and Special Collections, American University Library.

7 CORDDRY, Charles. *Report: Brazilian Students study public administration in Washington. January 22, 1942*. Washington: The American University Archives and Special Collections. Box 1 Hall of Nations, p. 1. American University Library.

dos Unidos. Somente a partir do decreto-lei n. 776, redigido pelo próprio DASP, foi efetivado o envio de funcionários para o exterior, porém privilegiando unicamente os Estados Unidos.⁸

Coincidentemente, a maior parte dos enviados para estudo na American University era de funcionários do DASP,⁹ o que condizia com os interesses de Simões Lopes de criar uma elite técnica em seu Departamento. A formação de uma identidade ligada à experiência no exterior e ao estágio que efetuavam em repartições públicas norte-americanas dava, a esta elite, um reconhecimento muito grande. Além disso, os funcionários enviados ao exterior, selecionados em rígido concurso no Brasil, não encontravam dificuldades em conduzir seus estudos, de acordo com relatórios internos do próprio diretor da American University. Os brasileiros se destacavam não só como o grupo de maior número, que totalizou cinquenta e dois funcionários, durante os anos de 1937 e 1945, como nos cursos e no treinamento, tendo facilidade em se integrar ao curso promovido: “os oficiais enviados pelo governo brasileiro têm sido de um tipo distintamente superior. Bem treinados e inteligentes, eles têm conseguido obter vantagens no programa da universidade em administração pública e em outras oportunidades em Washington”.¹⁰

A excepcionalidade dos funcionários brasileiros também pode ser vista em relatório feito a pedido do Departamento de Estado para o professor de administração pública Henry Reinings Jr., que veio ao Brasil entre novembro de 1943 e fevereiro de 1944:

Eu fiquei muito impressionado com a alta qualidade dos funcionários do escritório. Eu os classificaria como superiores ao serviço público regular norte-americano, se tal comparação tem algum valor. Certamente ele está acima da média dos departamentos públicos brasileiros. [...]

Eu descobri que os funcionários do DASP estão ideologicamente imbuídos de um senso de propósito para melhorar as ações do governo aplicando métodos científicos. A “escola” do DASP conta com 100 instrutores e 4.000 estudantes que expressam este espírito. O DASP ainda pediu para ser excluído das regras do censor que fazem com que os jornais não façam comentários sobre agências do governo sem autorização específica. Isso promoveu um curioso efeito em fazer do DASP o “bode expiatório” [*whipping boy*] do regime Vargas, mas ilustrou a alta atitude do DASP.¹¹

A formação destes funcionários foi importante para a reforma conduzida pelo DASP, apesar das claras diferenças entre as bases da reforma administrativa norte-americana, conduzidas pela Civil Service Commission, e as bases brasileiras. A norte-americana previa a forma-

8 Anteprojeto de decreto-lei. DASP, ofício expedido n. 2.816. 1938. Arquivo Nacional, Série Pessoal, pasta 665.

9 Itamaraty. Divisão Cultural, Informações e Relatórios, 1934-44. Arquivo Histórico do Itamaraty.

10 Tradução livre da autora. International Program, Report. 1941. The American University Archives and Special Collections, Hall of Nations, Box 1, American University Library.

11 Tradução livre da autora. REININGS JR., Henry. *Report to Public Administration Committee of the Mission to the DASP*. NARA, caixa 3.841, RG 59, p. 4-5, 1944.

ção de uma atitude moral contra a corrupção e o patrimonialismo. Já no Brasil, não ocorreu a formação de uma nova atitude moral, e o movimento partiu não da classe média e das bases, mas de uma elite departamental, em reforma verticalizada, ou seja, “de cima para baixo”.

Desta forma, a formação destes funcionários daspianos não trouxe transformações tão nítidas sobre os costumes estabelecidos na administração pública brasileira. Este é o argumento de Lawrence Graham (1968) que enfatiza que no Brasil, assim como no sistema francês, o individualismo é mais importante do que a posição na administração. Assim, ele argumenta que o status ligado ao funcionalismo é essencial para a formação de uma atitude diferenciada. Graham disserta sobre as complicações existentes na adoção de teorias de organização de uma administração pública no Brasil a partir da análise do DASP. Ele afirma que a reforma civil no Brasil ocorreu de forma vertical e não possibilitou uma mudança na organização administrativa brasileira, apenas aumentou a lacuna existente entre políticas e práticas no serviço público federal (Graham, 1968, p. 72).

Esta teoria, alicerçada pelo estudo de material pertinente à própria estruturação do Departamento, diz respeito à adaptação de práticas administrativas diretamente de um país para o outro, sem o necessário questionamento sobre a validade da adoção destas práticas no Brasil. O autor avalia que esta elite buscava métodos universais, de classificação, de transposição de políticas a regras, como um objetivo a ser seguido fielmente, em busca da eficiência no serviço público. Para estes funcionários, eles iriam alcançar o universalismo de procedimentos proposto pela administração científica no Brasil (Graham, 1968, p. 73). Entretanto, avalia-se que esta transposição não ocorreu de forma fiel e, sim, com a preocupação de ser adaptada, e o envio de técnicos ao exterior fazia parte de um projeto de qualificação que buscava formar funcionários para os serviços administrativos, não necessariamente com a intenção de transpor regras de administração, mas para comprovar que a formação altamente qualificada da elite daspiana poderia conduzir estes reformadores a uma atitude diferente dentro do funcionalismo federal.

A partir destes princípios básicos, esta elite técnica organizou uma nova forma de gerenciar a entrada, permanência, promoções e pagamentos no serviço público, tentando trazer o máximo de racionalismo. Por conseguinte, estes funcionários estavam ligados ao funcionamento de um aparelho burocrático que não privilegiava o mérito, e sim as ligações pessoais na formação de políticas públicas. Suas concepções de administração não correspondiam à realidade institucional presente na administração pública brasileira e, por este motivo, suas expectativas não foram correspondidas.

Conforme algumas visões presentes na *Revista do Serviço Público*, editada a partir de 1937 pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil e, depois de agosto de 1938, pelo recém-criado DASP, a posição desta elite fica ainda mais clara, pois é possível perceber, por meio do discurso deste grupo, a nova visão burocrática do papel da administração pública e do seu próprio papel na execução de políticas públicas no período.

Ressalta-se que uma das características analisadas por Hochman no estudo dos servidores do IAPI é de que o discurso inerente a quase todos os servidores entrevistados era que os seus projetos estavam ligados a uma racionalidade técnica e administrativa e o IAPI era

impenetrável à ação política. Hochman afirma, também, que desde o início estes funcionários apresentavam um discurso com um tom de apologia à nova organização, que traria resultados benéficos para a nação.

De forma semelhante, mesmo em um momento em que o autoritarismo do Estado Novo não permitia uma maior liberdade de expressão de seus funcionários, os funcionários do DASP mantinham um posicionamento de apologia ao Departamento, por acreditarem que suas ações levavam o país a um avanço econômico e político. O discurso modernizante aliado ao autoritarismo foi, assim, uma das características destes servidores que trabalhavam “em prol” de uma nação “melhor”, sem clientelismo e corrupção.

Apesar do discurso científico de racionalização dos serviços e de aplicação de técnicas para o bom funcionamento da máquina burocrática, o DASP fora criado no Estado Novo e tinha, desde a sua criação, um caráter autoritário e vertical. A nomeação de funcionários para o Departamento, inicialmente, era feita diretamente por Luís Simões Lopes. Somente após 1939 e com a criação de concursos para o Departamento é que este deixa de ter um corpo de funcionários selecionados, porém, para os cargos de chefia e divisão do Departamento, permaneciam indicações feitas pelo presidente do órgão e por Vargas. Da mesma forma que estes funcionários eram selecionados, também deveriam se identificar com os propósitos do Departamento – efetuar reformas “de cima para baixo”. Esta tarefa por si só traria desconforto para os funcionários, mas era vista como necessária pelos funcionários da elite daspiana.

Muitos intelectuais que participaram de ações do Ministério da Educação e Saúde, por exemplo, viam sua atuação nesta pasta como positiva, como uma benfeitoria à nação, justificando assim “os fins pelos meios”. Alguns também se entusiasmavam com as possibilidades de inserção no campo da política, como foi o caso do Serviço Nacional de Teatro, que contou com a participação de artistas de rádio e teatro na organização, divulgação e execução de políticas culturais do governo, resguardando a Vargas o papel de promotor de ações de valorização do teatro nacional e exaltando sua imagem (Camargo, 2011). No DASP, existia o mesmo “entusiasmo”, com a visão de que o governo Vargas era um governo autoritário, porém nacionalizante e reformador, que contemplava grupos e propostas nunca antes contempladas devido ao clientelismo existente nos governos anteriores.

Outra questão relacionada a esta nova organização política seria a da formação técnica, que produziria uma identidade entre estes funcionários do Departamento. Enquanto boa parte do funcionalismo se via obrigada a seguir o novo estatuto e as novas regras gerenciais e de administração de pessoal impostas pelo DASP, esta elite técnica se identificava não apenas como executora de tarefas, como também um grupo de pessoas que traria um benefício ao funcionalismo público, acabaria com o clientelismo e faria um “bem” a toda a população, com as novas reformas implantadas. A “falta de cooperação” vista no funcionalismo pelos técnicos era considerada uma traição e uma forma de “sabotagem”. Desta maneira, o funcionário que não cooperava com o DASP, conseqüentemente não cooperava com o novo governo.

Pode-se constatar, portanto, que os técnicos do DASP também buscavam construir uma imagem distinta e, muitas vezes, antagônica em relação a outros setores do funcionalismo público; consideravam-se *experts* com formação no exterior e específica para lidar com as vi-

cissitudes da administração pública brasileira; eram funcionários que reconheciam o autoritarismo do novo governo, porém se manifestavam como isentos de ações políticas e se viam como promotores de uma reforma inevitável. Com o tempo, passaram a ser vistos por eles próprios não mais como *experts*, mas como verdadeiros “bodes expiatórios” em suas funções no Departamento regulador das ações do governo Vargas, à medida que o poder instituído a eles foi se dissipando, até que Luís Simões Lopes renunciou à presidência do Departamento, em 1944, e finalmente, em 1945, Vargas renunciou.

A partir desta breve análise do DASP e da formação da elite técnica daspiana no período do Estado Novo, concluímos que o estudo da formação de elites técnicas em instituições públicas no período e em outros períodos históricos ainda é um campo aberto para historiadores no Brasil. O estudo das elites técnicas nos permite, assim, refletir sobre a identidade do funcionalismo público e sua atuação, seus sucessos e insucessos na promoção de políticas públicas no país, além de aumentar o debate sobre as relações entre sociedade civil, funcionalismo público e Estado no século XX.

Referências bibliográficas

CAMARGO, Angélica Ricci. *Em busca de uma política para o desenvolvimento do teatro brasileiro: as experiências da Comissão e do Serviço Nacional de Teatro (1936-1945)*. 2011. Dissertação (Mestrado), PPGHIS, IH, UFRJ, Rio de Janeiro.

CAMPOS, André Luiz V. de. *Políticas internacionais de saúde na era Vargas: o Serviço Especial de Saúde Pública, 1942-1960*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GRAHAM, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil: principles and practice*. Austin: University of Texas Press for the Institute of Latin American Studies, 1968.

HOCHMAN, Gilberto. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 84-98, 1988.

_____. *De inapiários a cardeais da previdência social: a lógica da ação de uma elite burocrática*. 1990. Dissertação (Mestrado), IUPERJ, Rio de Janeiro.

NUNES, Edson de O. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). *Revista História*, São Paulo, n. 28 (2), p. 775-796, 2009.

PAMPLONA, M. A. *Reverendo o sonho americano: 1890-1972*. São Paulo: Atual, 1995.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Contribuição norte-americana ao progresso da administração pública brasileira. *Revista do Instituto Brasil-Estados Unidos*, v. IV, n. 10, p. 89-97, jan./dez. 1946.

_____. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

Recebido em 14/8/2012

Aprovado em 6/11/2012

A HISTÓRIA ADMINISTRATIVA SERVE COMO SUBSÍDIO PARA A ORGANIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO ARQUIVÍSTICA OU VICE-VERSA?

THE ADMINISTRATIVE HISTORY FUNCTIONS AS A SUBSIDY

FOR THE ORGANIZATION OF THE ARCHIVISTIC INFORMATION OR VICE-VERSA?

CYNTHIA RONCAGLIO | Professora do Curso de Graduação em Arquivologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília.

RESUMO

Este artigo se propõe a esboçar alguns elementos convergentes entre a atividade historiadora e a atividade arquivística, que podem propiciar uma reflexão sobre as potencialidades da história administrativa. Tendo como ideia demonstrar a pluralidade e a legitimidade de perspectivas teóricas e práticas, serão apresentados uma breve descrição do objeto administração pública no âmbito de cada uma das disciplinas e alguns pontos de encontro, de afinidades, de articulações que podem gerar enriquecimento mútuo de análises e ações.

Palavras-chave: história administrativa; informação arquivística; história; arquivologia.

ABSTRACT

This article proposes to outline some elements converging between the historian activity and the archival activity, in order to provide a reflection about the potential of administrative history. The idea is to demonstrate the diversity and legitimacy of theoretical and practical perspectives, providing a brief description of the object public administration within each subject and to point the joints that can generate mutual enrichment analysis and actions.

Keywords: administrative history; archival information; history; archival science.

RESUMÉN

Este artículo pretende esbozar algunos elementos convergentes entre la actividad historiadora y la actividad archivística o que puede proporcionar una reflexión sobre el potencial de la historia administrativa. Con la idea de demostrar la pluralidad y la legitimidad de perspectivas teóricas y prácticas, se presentará una breve descripción del objeto de la administración pública en cada una de las disciplinas y algunos puntos de encuentro, afinidades, articulaciones que pueden generar un enriquecimiento mutuo de análisis y acciones.

Palabras clave: historia administrativa; información de archivística; historia; archivología.

INTRODUÇÃO

A pergunta expressa no título deste artigo não ocorre por acaso. E as respostas que se podem dar não são simples. Há mais imbricações entre história e arquivologia, enquanto disciplinas que se voltam para o estudo da administração e da informação arquivística, do que se poderia, apressadamente, e na tentativa de rotular e abranger o conhecimento percorrido e acumulado, abordar nos limites de um artigo.

Tentarei, então, escapar dos reducionismos e das oposições entre as disciplinas, no intuito de esboçar alguns elementos convergentes entre a atividade historiadora, que se volta em alguns momentos, e sob certas circunstâncias, para o estudo da história da administração pública, e a atividade arquivística que busca, por meio de conceitos, princípios e técnicas, reconstituir a inteligibilidade orgânica de fundos públicos e privados. Tendo como ideia demonstrar a pluralidade e a legitimidade de perspectivas teóricas e práticas, farei a seguir uma breve descrição do objeto administração pública no âmbito de cada uma das disciplinas, para depois indicar alguns pontos de encontro, de afinidades, de articulações que podem gerar enriquecimento mútuo de análises e ações.

É prudente advertir que o enfoque dado por este artigo, embora recheado de citações de autores que enveredam por análises da história e da arquivologia, expressa apenas algumas ideias decorrentes da formação e vivência profissional da autora na área da história, dos arquivos e da arquivologia, e de sua inquietude intelectual quanto à compreensão dos assuntos aqui tratados, não sendo resultado de uma pesquisa contínua e sistemática sobre o tema.

A HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

"RESSUSCITADA" PELA HISTÓRIA DO PRESENTE E DO POLÍTICO

Na historiografia nacional ou internacional, de modo geral, a evolução da administração pública esteve sempre muito atrelada à história política, podendo ser considerada parte intrínseca desta. A história política na França, entre as décadas de 1950 e 1960, segundo a Escola dos *Annales* ou a chamada História Nova, era considerada uma história eventual, anedótica, subjetivista, passiva dos documentos, sem explicações e métodos analíticos, sem colocação de problemas, uma narrativa anacrônica e dissociada da história econômica e social. Mas, ainda que marginalizada, alguns estudos realizados nos anos de 1950, no Institut d'Etudes Politiques de Paris e na Universidade de Paris X Nanterre, indicavam o ressurgimento progressivo da história política (Delacroix; Dosse; Garcia, 2012).

Nos anos de 1970, Jacques Le Goff, Pierre Nora e Jacques Julliard ressaltam a renovação da história política, a partir das contribuições da sociologia e da antropologia sobre a noção do poder e da história do presente. Mas será em 1988 que um grupo de historiadores, em torno de René Rémond, promoverá uma "ressurreição" da história política, entendida não mais como uma "desforra das tendências conservadoras da historiografia, e sim uma nova etapa no desabrochar da reflexão que a história faz sobre si mesma" (Delacroix; Dosse; Garcia, 2012, p. 347).

Rémond enumera alguns motivos para isso:

a experiência das guerras, a importância crescente das relações internacionais, o peso das individualidades excepcionais [são citados Churchill e Gorbachev], as crises da economia liberal, o desenvolvimento das políticas públicas e, de modo geral, o crescimento das competências do Estado. A esses fatores externos cumpre somar certas 'convivências internas à disciplina', uma evolução do ambiente ideológico. Em ruptura com o determinismo socioeconômico, impôs-se a ideia de que as escolhas políticas não são 'o mero decalque das relações de forças entre categorias profissionais' (Delacroix; Dosse; Garcia, 2012, p. 347).

Esse olhar da historiografia francesa para a sua própria produção e a redescoberta, sob novos enfoques analíticos, de velhos objetos tiveram repercussão internacional, inclusive no Brasil, devido ao alcance da produção intelectual de alguns autores franceses (não só na área de história, mas na área da sociologia, da antropologia e da filosofia) e ao intercâmbio de estudantes de universidades brasileiras e francesas.

É bem verdade, também, que esses estudos coincidem com a propalada defesa da interdisciplinaridade em vários países, a partir dos anos de 1960. Em parte a interdisciplinaridade surge como uma necessidade de reverter o processo de fragmentação do saber científico, provocado pela compartimentação e especialização das disciplinas.¹ Outras causas significativas seriam as transformações tecnológicas e sociais ligadas ao modelo de desenvolvimento capitalista mundial. Nesse sentido, a interdisciplinaridade teria surgido para tentar resolver problemas concretos, e não como princípio teórico-epistemológico (Follari, 1982).

No Brasil, os estudos políticos realizados por cientistas sociais e historiadores, a partir do final dos anos de 1960, segundo Gomes (1996, p. 14), retomam os objetos clássicos da política, a saber, a "análise de instituições como partidos, sindicatos e forças armadas; e o estudo de períodos governamentais e de algumas políticas públicas, em especial". A história administrativa, nesse contexto, vem a reboque dessa história política. Os poucos estudos nessa área, até os anos de 1970, seriam secundários ou estariam mesmo ausentes nas análises históricas. Embora constituindo informações importantes, descreviam mais características gerais das estruturas administrativas do que analisavam seus meandros e suas especificidades (Tessitore, 1996; Roncaglio, 2000).

Nos anos de 1980, embora tenham proliferado tendências e orientações historiográficas (história nova, marxismo, funcionalismo, micro-história etc.), buscando compreender a história na sua complexidade, a ênfase dos estudos historiográficos brasileiros recaiu, preferencialmente, sobre a história dos vencidos à dos vencedores, das camadas populares à das elites, das mulheres e de gênero à da humanidade (reduzida nos séculos anteriores à história feita pelos homens e pelos 'grandes homens'), da região à da nação. A mudança dos

¹ Embora o surgimento e o desenvolvimento de diferentes disciplinas, no campo epistemológico, tenham propiciado igualmente aperfeiçoamento teórico-metodológico, rigor intelectual e sistematização de conhecimentos sem igual entre os séculos XIX e XX.

enfoques teórico-metodológicos também contribuiu, inevitavelmente, para uma mudança das fontes pesquisadas pelos historiadores. Até então os registros oficiais, a maioria textual, custodiados pelos arquivos públicos, constituíam fonte privilegiada de análise. Constatada a “incompletude da objetividade historiadora”, diante dos questionamentos sobre a neutralidade e a objetividade da documentação e do próprio sujeito que compreende e explica, outras fontes passaram a ser mais valorizadas, tais como periódicos, cartas, diários, testemunhos oculares, filmes, fotografias, monumentos etc. (Roncaglio, 2000).

Todavia, é bem lembrado por Gomes que nos anos de 1970 foram criadas duas importantes instituições arquivísticas para o estudo do tempo presente: o Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil (CPDOC), na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro (1973), e o Arquivo Edgard Leuenroth, na Universidade de Campinas, em São Paulo (1974). Como constata a autora:

O fato dos dois arquivos-base serem de políticos de elite – um de extração oligárquica e outro da classe trabalhadora – é pedagógico para se pensar as possibilidades de linhas de pesquisa que então se abriam: uma, concentrada na reconstituição dos movimentos da conjuntura política a partir da Revolução de 1930, com destaque para atores como os político-profissionais, militares e intelectuais; outra, destinada aos movimentos e organizações da classe trabalhadora, sindicatos e partidos em especial (Gomes, 1996, p. 12).

Certamente esses arquivos também seriam interessantes para se analisar a história administrativa, tendo em vista a relação intrínseca entre Estado, política, políticos e poder. Mas, como conclui Gomes, o interesse pela história política e a história política do presente demorariam um pouco mais a se afirmar, tendo os cientistas políticos brasileiros a primazia dessas análises.²

Com a constatação, no final do século passado, de que havia poucas pesquisas acadêmicas sobre a história da administração pública, em especial no campo historiográfico,³ somada à necessidade de as instituições arquivísticas compreenderem e organizarem a documentação sob a sua salvaguarda à luz dos princípios arquivísticos de proveniência e da ordem original, ocorrem algumas iniciativas que não partiam do universo acadêmico, mas sim das próprias instituições públicas (sobretudo arquivísticas), que, para além das suas atribuições administrativas e técnicas, desenvolvem nas suas instituições um lócus de pesquisa e produção de conhecimento. Neste cenário vale a pena destacar:⁴

2 Sobre as vertentes dos estudos políticos e os seus principais pesquisadores, ver mais detalhes em Gomes (1996, p. 59-84).

3 Alguns levantamentos pontuais sobre essa produção acadêmica e bibliográfica na área de história foram realizados, em momentos distintos, por Tessitore (1996), na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), e por Roncaglio (2000), no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Paraná (PPGH/UFPR).

4 Talvez existam outras iniciativas em curso por parte de instituições arquivísticas ainda não divulgadas ou não detectadas por mim em um breve levantamento feito na internet para este artigo. Não considere, no levantamento, os arquivos públicos estaduais e municipais que denominam de “memória administrativa” ou “história administrativa” apenas a descrição da organização de conjuntos documentais em fundos ou listas de nomes de governantes e períodos de atuação.

- a) A mais notável e duradoura (pela abrangência da proposta) iniciou-se no Arquivo Nacional, em 1981, com um projeto que depois se transformou no programa permanente de pesquisa em Memória da Administração Pública Brasileira (Mapa). Desde então o Mapa tem reunido e sistematizado informações sobre a história da administração pública federal brasileira, desde o período colonial, e divulgado o trabalho por meio de livros, publicações virtuais e do *Dicionário da administração pública brasileira on-line*, lançado em 2011, junto com a página eletrônica do Mapa.⁵
- b) Programa de pesquisa intitulado “Gênese e estrutura da administração pública paulista: evolução institucional”, realizado a partir de 1978, pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap/SP).⁶
- c) Duas publicações impressas do Arquivo Público do Paraná (2000 e 2002), também disponíveis em meio digital, no site da instituição, que consistem em ensaios sobre a história da administração pública paranaense e na apresentação da organização das unidades administrativas do Paraná, organogramas, cronologia de leis, decretos e regulamentos, nos períodos, respectivamente, de 1853 a 1947 e 1948 a 1998.
- d) Uma publicação impressa do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (2012) sobre a administração provincial fluminense, no século XIX, que discute a estrutura geral da organização provincial no contexto do estado imperial brasileiro, apresenta uma lista sistemática de órgãos e cargos da administração provincial bem como organogramas da estrutura administrativa do governo provincial.

Infelizmente, essas iniciativas indicam também uma concentração de esforços em poucas regiões do Brasil, embora os estudos sobre o Rio de Janeiro sejam representativos da administração federal e estadual. Todavia, cabe notar que na primeira década do século XXI, nos programas de pós-graduação de todo o país e nas várias áreas de conhecimento (arquivologia, história, administração, ciência política, economia, sociologia), proliferam teses e dissertações sobre a história administrativa entrecruzadas com discussões interessantes sobre a teoria das organizações, cultura organizacional, reformas do Estado, sistemas de poder e políticas públicas e organizacionais, em âmbito nacional, regional ou local.⁷

Até aqui cabe observar, portanto, ao menos dois aspectos: o primeiro é o interesse periférico e incipiente de estudos de história administrativa na produção historiográfica nacional, o que deixa uma lacuna no conhecimento científico e dificulta o desenvolvimento das atividades arquivísticas que implicam reconstituição da gênese documental e do

5 Ver mais detalhes em <<http://linux.an.gov.br/mapa/>> e em Cabral (2010).

6 Ver artigo de Sallum Júnior (1985, p. 4-10). Não obtive informações sobre a continuidade desse programa e produtos resultantes. Não foram encontradas referências sobre o programa no site da instituição.

7 Uma amostra considerável dessa produção pode ser acessada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia (IBICT), posto que nem todas as universidades brasileiras são consorciadas ao IBICT. Dos 322 resultados encontrados para a palavra-chave “história administrativa”, ao menos quarenta estudos podem ser caracterizados especificamente como tal. Disponível em: <<http://bdtd2.ibict.br/>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

seu contexto político, administrativo e social de produção. O segundo é que esta lacuna provoca uma necessidade de mobilização intelectual por parte dos profissionais que atuam nas instituições arquivísticas, a fim de investigar mais profundamente as estruturas burocráticas e político-administrativas que geraram os acervos arquivísticos. Boa parte desses profissionais possui formação acadêmica, inclusive pós-graduação na área de história, arquivologia e áreas afins. Mas essa acuidade intelectual, como será visto a seguir, surge também da dimensão que assume a informação na sociedade contemporânea e de um novo despertar da arquivologia que não se vê mais, ou apenas, como uma disciplina auxiliar da história e da administração.

ARQUIVOLOGIA: DE UM SABER-FAZER QUE SERVE À ADMINISTRAÇÃO E À HISTÓRIA À INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM CAMPO CIENTÍFICO AUTÔNOMO

Pode-se dizer que os arquivos, o saber-fazer arquivístico e os arquivistas nascem com a administração, resguardados, evidentemente, os sentidos e as configurações que a administração, o poder público, os arquivos, o saber-fazer arquivístico e os arquivistas assumem em cada época e lugar. Mas, há milênios, no Oriente e depois no Ocidente, o aparecimento da escrita e a necessidade humana de registrar a memória de seus atos propiciaram o desenvolvimento de saberes e técnicas para tratar dos documentos administrativos. Conforme Gagnon-Arguin, “o conteúdo dos documentos e a concepção que deles se fez constituem aspectos que nos esclarecem sobre o papel que eles desempenharam, bem como sobre o lugar que eles ocuparam nas diferentes civilizações” (apud Rousseau; Couture, 1998, p. 32).

Das atividades arquivísticas voltadas prioritariamente para a organização da memória do exercício do poder, em suas pequenas e grandes atividades, à memória de reconstituição da organização do poder administrativo, em diferentes épocas e lugares, foi um longo caminho.

Considera-se que uma grande transformação ideológica e estrutural na organização dos arquivos tenha ocorrido no século XVIII, com a Revolução Francesa, quando a guarda, se não física, mas administrativa, foi centralizada em Paris e o acesso aos documentos passou a ser considerado livre à população. Junto com essas decisões, porém, são tomadas outras, de caráter metodológico, que embora tenham contribuído para a preservação de muitos documentos, prejudicaram a compreensão da gênese documental. Às incorporações em massa dos órgãos públicos, sucedeu-se uma reordenação dos documentos, a partir de métodos de classificação alheios à origem deles, ignorando-se assim o vínculo existente entre documentos e o vínculo destes com as instituições que os produziram e acumularam.

Em 1841, todavia, segundo fontes históricas disseminadas em numerosas publicações da área, o chefe da Seção Administrativa de Arquivos Departamentais do Ministério do Interior Francês, Natalis de Wailly, alertou o ministro da referida pasta sobre a necessidade de manter agrupados e não misturados a outros, os documentos de um estabelecimento, de uma família ou de um indivíduo. Teria surgido assim o princípio da proveniência, base

de uma concepção orgânica dos documentos e da arquivologia moderna, válido até hoje,⁸ inclusive para a produção e organização dos documentos arquivísticos digitais.

Outra grande transformação ocorreu a partir de meados do século XIX, quando a história e os arquivos se aproximam a ponto de estes se transformarem em “laboratórios da história”. Sob o signo do nacionalismo e do romantismo europeu, o interesse pelo passado e pelas fontes transformará documentos em patrimônio e arquivos em “lugares de memória”, no sentido de um lugar material e concreto em que a memória nacional se encarnou.⁹ Os arquivistas passam, assim, a se dedicar menos à salvaguarda do presente da administração e mais ao tratamento, e por vezes à análise, de documentos antigos (Rousseau; Couture, 1998, p. 34).

A predominância da ideia de documentos arquivísticos como fontes para a história redundou, mais uma vez, segundo Ribeiro (2011, p. 61), em uma deturpação das funções dos arquivos e dos princípios de organização, na medida em que o interesse histórico se sobrepôs à organização da memória das instituições produtoras e acumuladoras de acervos que deveriam, substancialmente, representar a trajetória e as funções e atividades das instituições que as criaram.

Assim, se fortalece a noção da arquivologia como disciplina auxiliar da história, ligada à paleografia e à diplomática, mas aplicando os parâmetros metodológicos da história na organização dos arquivos. Somada à escassez de pessoal especializado, as consequências mais diretas, observadas a longo prazo, são arquivos geridos e organizados por pessoas sem conhecimento da administração, métodos empíricos e herméticos, supostamente neutros, de avaliação e preservação de documentos de valor histórico e desvirtuamento do contexto de produção dos documentos.

Ainda no século XIX, conforme Evans (apud Rousseau; Couture, 1998), são criadas as primeiras escolas de arquivologia na Europa, mais precisamente a partir de 1821; as de cunho mais teórico, baseadas na erudição histórica, como a *École des Chartes*, e as outras mais vinculadas à administração dos arquivos de Estado, como as escolas de paleografia e diplomática italianas. Mas na perspectiva de autores que estudam o desenvolvimento da disciplina, o estabelecimento de um paradigma científico na área se efetivará com a publicação do Manual dos Holandeses, no final do século XIX. Nas palavras de Fonseca:

Tal revolução se caracterizava pela superação da tradição diplomática, ou seja, a análise dos itens documentais individualmente e a consolidação paradigmática da tradição administrativa que estabelece a primazia do conjunto arquivístico (*fonds d'archive*) e sua dependência em relação ao órgão produtor e à instituição de custódia (Fonseca, 2005, p. 57-58).

8 Rousseau e Couture (1998, p. 53) ressaltam, porém, que o termo parece receber uma consagração internacional somente em 1964, durante o V Congresso Internacional dos Arquivos, realizado em Paris, apesar de muitos países o terem aplicado antes.

9 Entretanto, o conceito de lugares de memória, difundido pelo projeto editorial homônimo de Pierre Nora – sete volumes divididos em três tomos: *La République* (1984), *La Nation* (3 volumes, 1986) e *Les Francs* (3 volumes, 1992) –, não consiste apenas num inventário dos lugares materiais e concretos, mas também dos abstratos e intelectualmente construídos. Ver mais detalhes em Delacroix; Dosse; Garcia (2012, p. 362-363).

Ao longo da década de 1930, mais uma vez, as mudanças sociais, políticas, econômicas, técnicas e científicas se refletem na atividade arquivística. Amplia-se a esfera de atuação do Estado, a implementação da burocracia (baseada na racionalidade e eficiência administrativa), a produção documental e os meios tecnológicos para o registro da informação. Tais mudanças refletem-se simultaneamente no desenvolvimento da teoria arquivística e na expansão dos serviços de arquivo.

A formação do arquivista, até então bastante ligada à história, e bem menos à administração e à tecnologia, passa por uma progressiva e significativa mudança, em âmbito internacional, a partir da Segunda Guerra Mundial, quando o uso de novas tecnologias e a crescente produção documental propiciaram, sobretudo nos Estados Unidos, a generalização de conceitos de gestão de documentos e das três idades dos documentos (corrente, intermediária e permanente), como solução para os impasses causados pelas grandes massas documentais produzidas e acumuladas.

Nesse cenário, a figura do arquivista-historiador foi dando lugar à do arquivista-profissional da informação. Os cursos de formação migraram dos departamentos de história para os departamentos de biblioteconomia e ciência da informação (Rousseau; Couture, 1998).

O Brasil acompanhará essas mudanças. Mas elas ocorrerão lentamente, em parte por conta da própria precariedade da administração pública que não investe na profissionalização daqueles que cuidam dos documentos públicos. Embora se identifique a presença do profissional arquivista no Brasil desde o século XIX, haverá uma flutuação e instabilidade da carreira por décadas.¹⁰ Os primeiros cursos de formação, com vistas a atender as demandas da administração pública, ocorrerão somente no início do século XX. A criação de cursos de graduação com um currículo mínimo sobre o qual se desenvolverá a disciplina acontecerá apenas a partir da década de 1970 (apenas três cursos em todo o Brasil). Somente nos anos de 1990 ocorrerá uma expansão dos cursos.¹¹

Outra razão para a morosidade das mudanças é a importância dada aos arquivos permanentes/históricos, o que contribui para que outros profissionais, especialmente historiadores, assumam as tarefas de gerir, organizar e tratar a documentação sob um enfoque mais histórico do que administrativo e, às vezes, sem conhecimentos específicos de arquivística. Mesmo assim, os arquivos só se tornam lugares atraentes para a pesquisa acadêmica sistemática a partir dos anos de 1960, quando se criam os cursos de pós-graduação em história e a pesquisa dos historiadores brasileiros passa a dar mais atenção às fontes primárias.

Não se pode negar que, diante da necessidade de realizar suas pesquisas em vários arquivos e instituições arquivísticas espalhados pelo país, os historiadores contribuíram, por exemplo, para a identificação de documentos acumulados sem qualquer ordenação e para a elaboração de instrumentos de pesquisa. Mas, ao mesmo tempo, o desconhecimento dos preceitos arquivísticos básicos aliados a um objetivo delimitado (realizar a pesquisa sobre

¹⁰ Sobre a trajetória e a consolidação da carreira de arquivista, ver estudo de Souza (2011).

¹¹ Atualmente, são dezesseis cursos espalhados em cinco regiões do Brasil.

um tema específico), por vezes mais confundiram do que esclareceram as motivações e as circunstâncias que geraram aqueles documentos.

O advento e o uso disseminado dos computadores pessoais e da internet foram decisivos, mas não exclusivamente, nos anos de 1980, para mudar a perspectiva de historiadores (quanto ao uso e à diversidade de fontes) e de arquivistas (quanto ao seu papel não mais apenas de custodiador da documentação arquivística, mas de gestor da informação arquivística).¹² Tais transformações também são derivadas de mudanças políticas, culturais e sociais mais amplas, e que desencadearam novas reflexões sobre o papel do Estado, dos arquivos e da informação na sociedade contemporânea.

Diante de tantas mudanças e de novas demandas informacionais, tanto a literatura internacional (Lodolini, Duranti, Thomassen, Michael Cook, Terry Cook, Malheiros, Ribeiro, entre outros) quanto a brasileira (Jardim, Fonseca, Rodriguez, Marques, entre outros) têm buscado, às vezes sob diferentes influências teóricas e epistemológicas, entender e contribuir para se redefinir o papel atual da arquivologia por meio da reconstrução histórica da disciplina, da análise crítica dos seus preceitos e práticas, das suas interfaces com outras disciplinas etc.

Neste novo cenário, não por acaso, a arquivologia se distancia da história e se aproxima da ciência da informação. Desta vez, porém, não mais como uma disciplina “auxiliar”, mas como uma disciplina em busca, primeiramente, da sua identidade e autonomia como ciência social aplicada e, secundariamente, como uma disciplina ciente da necessidade e da capacidade de estabelecer diálogos com outras áreas do conhecimento.¹³

A título de síntese do longo processo histórico da arquivologia (que se constitui e é constituída por uma pluralidade de perspectivas socioculturais de compreensão dos documentos, dos arquivos e da informação arquivística), Ribeiro (2011, p. 63) identifica esquematicamente três grandes fases: a) fase sincrética e custodial (século XVIII a 1898) – arquivista-paleógrafo e arquivista auxiliar da história, incorporação maciça da documentação de organismos extintos, arquivo nacional, noção de fundo; b) fase técnica e custodial (1898 a 1980) – arquivos históricos, arquivos administrativos, gestão de documentos, normalização (terminologia, classificação), reformulação crítica da noção de fundo; c) fase científica e pós-custodial (1980) – arquivista profissional da informação, emergência do arquivista/cientista da informação, arquivos como sistemas de informação, conhecimento arquivístico, normalização do acesso aos arquivos e à informação.

12 O termo/conceito informação arquivística ou informação registrada orgânica, disseminado pelos arquivistas canadenses, é usado para “designar a informação gerada pelos processos administrativos e por eles estruturada de forma a permitir uma recuperação em que o contexto organizacional desses processos seja o ponto de partida” (Fonseca, 2005, p. 59). Para alguns autores, como Malheiros da Silva (apud Silva, 2008, p. 44), a expressão ‘informação arquivística’, ou ‘informação de arquivo’ no lugar de ‘documento de arquivo’ possibilitou um ‘salto semântico’ importante, na medida em que pressupõe uma predominância do conteúdo sobre o suporte. Mas a ausência de uma conceituação mais sólida da expressão exige cuidados na sua aplicação.

13 Entre outros estudos e análises sobre este assunto, ver Fonseca (2005); Jardim (2011, p. 53-75) e Medeiros; Nodare; Araújo (2010).

Evidentemente, seja em âmbito internacional ou nacional, o desenvolvimento histórico da disciplina e a dinâmica das políticas jurídicas, administrativas e institucionais relacionada aos arquivos e à informação arquivística não ocorrem de maneira linear e excludente. Ao contrário, num mesmo país podem conviver orientações teóricas e práticas dissonantes, sobrepostas ou totalmente apartadas, embora o mundo globalizado e os sistemas informacionais e científicos permitam, cada vez mais, a possibilidade de esforços conjuntos para diminuir os abismos comunicacionais e terminológicos existentes e propor soluções que contribuam – resguardada a diversidade administrativa e cultural de cada país – para o aperfeiçoamento das instituições arquivísticas e da arquivologia.

VOLTANDO À QUESTÃO INICIAL

O que motivou a redação deste artigo foi a pergunta: a história administrativa serve como subsídio para a organização da informação arquivística ou vice-versa? A tendência, espontânea e imediata, é responder: sim. A história administrativa serve como subsídio para a organização da informação arquivística. E vice-versa. No entanto, pelo pouco que foi exposto aqui sobre o entendimento, nem sempre consensual, a respeito da história administrativa e da organização da informação arquivística cabe, a meu ver, avaliar com atenção e cuidado alguns aspectos que podem ser de interesse tanto para historiadores como para arquivistas.

A história administrativa não é reduto ou domínio exclusivo de historiadores, embora seja relevante o emprego de métodos de análise histórica para melhor compreendê-la. A perspectiva de um arquivista, administrador ou legislador (geralmente considerada mais pragmática), imbuído de um espírito crítico, pode favorecer substancialmente uma análise histórica.

A organização dos conjuntos documentais pertencentes a um fundo e a descrição arquivística da história administrativa não podem se basear unicamente na legislação. Esta exprime apenas uma parte da realidade administrativa. E, às vezes, nem isso. É comum, por exemplo, ao confrontar as informações legislativas sobre um órgão público e os seus respectivos documentos, identificar uma série de inconsistências quanto à nomenclatura, atribuições e alterações do órgão, nomes e cargos dos seus titulares, período de atividade etc. Deve-se, portanto, imbuir-se dos métodos e técnicas científicos de levantamento e análise de fontes. A descrição consistente de informações arquivísticas, tanto para arquivistas quanto para pesquisadores, de diferentes áreas e níveis de conhecimento, que consultam documentos arquivísticos, significa, no mínimo, evitar a reprodução de informações errôneas e análises equivocadas.

Os arquivistas, em especial aqueles que possuem dupla formação, ou formação multidisciplinar, têm demonstrado interesse e preocupação em ir além de uma abordagem instrumental da história administrativa. O que provoca, positivamente, um refinamento dos trabalhos arquivísticos de reconstituição da gênese documental e do seu contexto. A ampliação de canais de interlocução entre aqueles que produzem conhecimentos nas instituições arquivísticas e os que os produzem no espaço acadêmico pode e deve ser estimulado,

a fim de enriquecer reciprocamente os saberes constituídos nas instituições arquivísticas e nas universidades.

A preocupação com a memória administrativa, com o percurso, a evolução e as transformações das entidades produtoras de arquivos e das suas funções ocorre geralmente *a posteriori*, quando elas já deixaram de existir ou já não é possível saber ao certo a sua origem, num jogo de quebra-cabeça onde é difícil recompor todas as peças, pois justamente se depende da preservação e organização de documentos que as identifiquem. Neste sentido, é importante que os arquivistas não se ocupem tão somente da identificação e descrição dos produtores de arquivos e das suas funções, mas que possam imaginar e viabilizar institucionalmente, junto a outros profissionais, propostas de normalização administrativa para evitar, futuramente, o enorme esforço dispensado na recuperação e disponibilização de informações.

Por fim, sem a pretensão de esgotar os temas aqui tratados, é possível estabelecer novos diálogos entre história e arquivologia, numa fase em que ambas se encontram em graus diferentes de maturidade institucional e epistemológica, mas capazes de contribuir reciprocamente, e com mais recursos teóricos e metodológicos, para o conhecimento da história administrativa. E as duas, cabe lembrar, pela sua própria natureza, podem se beneficiar da interdisciplinaridade, que longe de constituir um conhecimento totalizante que aboliria as delimitações e diferenças internas de cada uma delas, pode ser o encontro de novos objetos teóricos em meio às disciplinas prévias e à aplicação tecnológica para resolução de problemas empíricos complexos. Mas para dar conta de problemas complexos é preciso desenvolver também um conhecimento complexo. E essa complexificação do conhecimento, de acordo com Morin e Kern (1995), está inseparavelmente ligada a uma reforma do pensamento, entendida como o desenvolvimento de um conhecimento complexo e contextualizado. E para um pensamento contextual, é preciso buscar a inseparabilidade e a inter-retroação entre todo fenômeno e o seu contexto, e de todo contexto com o contexto planetário (Morin; Kern, 1995, p. 165). Ou seja, reconhecer que os problemas são interdependentes e a causalidade é cíclica.

Referências bibliográficas

CABRAL, Dilma. A importância da história administrativa no tratamento da informação pública. SEMINÁRIO A GESTÃO DE DOCUMENTOS ARQUIVÍSTICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, 3., 22-24 de junho de 2010, Brasília.

COUTURE, Carol; MARTINEAU, Jocelyne; DUCHARME, Daniel. *A formação e a pesquisa em arquivística no mundo contemporâneo*. Brasília: FINATEC, 1999.

DELACROIX, Christian; DOSSE, François; GARCIA, Patrick. *As correntes históricas na França: séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

FOLLARI, Roberto. *Interdisciplinaridad: los avatares de la ideología*. Azcapotzalco (Mexico): Universidad Autonoma Metropolitana, 1982.

ONSECA, Maria Odila. *Arquivologia e ciência da informação*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GOMES, Ângela de Castro. Política: história, ciência, cultura etc. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 59-84, 1996.

JARDIM, José Maria. A pesquisa como um fator institucionalizante da arquivologia enquanto campo científico no Brasil. In: MARQUES, Angelica Alves da Cunha; RONCAGLIO, Cynthia; RODRIGUES, Georgete Medleg. *A formação e a pesquisa em arquivologia nas universidades públicas brasileiras: I Reunião Brasileira de Ensino e Pesquisa em Arquivologia*. Brasília: Thesaurus, 2011.

MEDEIROS, Nilcéia Lage; NODARE, Thaís; ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. As relações do conhecimento produzido na área de arquivologia com a ciência da informação. *CI. INF.*, Brasília, DF, v. 39, n. 2, p. 44-53, maio/ago. 2010.

MORIN, Edgar; KERN, A. B. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina, 1995.

RIBEIRO, Fernanda. A arquivística como disciplina aplicada no campo da ciência da informação. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 59-73, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

RONCAGLIO, Cynthia. *História administrativa do Paraná (1853-1947): criação, competências e alterações das unidades administrativas da província e do estado*. Curitiba: Imprensa Oficial; DEAP, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. *Os fundamentos da disciplina arquivística*. Trad. de Magda Bigote de Figueiredo. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. História administrativa: políticas públicas e regimes políticos. *Cadernos Fundap*, São Paulo, ano 5, n. 9, p. 4-10, maio 1985.

SILVA, Sérgio Conde de Albite. *A preservação da informação arquivística governamental nas políticas públicas do Brasil*. Rio de Janeiro: AAB; FAPERJ, 2008.

SOUZA, Kátia Isabelli Melo de. *Arquivista: visibilidade profissional: formação, associativismo e mercado de trabalho*. Brasília: Starprint, 2011.

TESSITORE, Viviane. História administrativa: a chave para os arquivos públicos. *Arquivo & História*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 33-46, 1996.

Recebido em 11/9/2012

Aprovado em 25/10/2012

HISTORIADORES E A INTERNET

UMA PARCERIA POSSÍVEL?

THE INTERNET AND HISTORIANS

A POSSIBLE PARTNERSHIP?

LUIZ SALGADO NETO | Graduado em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestrando em História na Universidade Federal Fluminense.

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir as possibilidades e os limites da utilização da rede mundial de computadores pelo historiador ao buscar acessar a documentação com a qual irá trabalhar. A discussão do acesso aos documentos históricos será inserida no debate mais amplo sobre o acesso à informação – que envolve aspectos políticos, jurídicos, econômicos e tecnológicos. Busca-se fazer uma análise dos principais obstáculos encontrados, bem como propor possíveis soluções. Será apresentado, como estudo de caso, o trabalho que vem sendo executado nos Estados Unidos, onde encontramos esforços de instituições públicas e privadas que demonstram o potencial da Internet como parceira do historiador.

Palavras-chave: história; documentação; Internet; acesso à informação.

ABSTRACT

The aim of this paper is to discuss the possibilities and limits of using the World Wide Web by the historians seeking to access the sources with which they will work. The discussion on access to historical documents will be inserted into the wider debate on access to information – which involves politic, legal, economic and technological aspects. The aim is to analyze the main obstacles found as well as propose possible solutions. There will be a presentation, as case study, of the work being performed in the United States, where there are efforts from public and private institutions that demonstrate the potential of the Internet as a partner of the historian.

Keywords: history; sources; Internet; access to information.

RESUMÉN

El objetivo de este trabajo es discutir las posibilidades y los límites del uso de la red mundial de ordenadores por el historiador que busca acceder a la documentación utilizada en sus pesquisas. La discusión sobre el acceso a los documentos históricos será inserta en el debate más amplio sobre acceso a la información – que incluye aspectos políticos, jurídicos, económicos y tecnológicos. El objetivo es analizar los principales obstáculos y proponer soluciones. Se mostrará, como estudio de caso, el trabajo que se realiza en los Estados Unidos, donde encontramos esfuerzos de instituciones públicas y privadas que demuestran el potencial de la Internet como una herramienta del historiador.

Palabras claves: historia; documentación; Internet; acceso a la información.

É inegável a grande revolução da informação decorrente da difusão do uso da rede mundial de computadores, a Internet. A possibilidade de acesso a informações variadas, originadas em diversos pontos do planeta, faz com que tenhamos à disposição mais dados do que qualquer geração anterior. Contudo, há reticências entre especialistas sobre a qualidade do que é disponibilizado pela rede. Com efeito, a grande maioria das informações que circula pelo ambiente virtual da Internet é de origem não confiável e, muitas vezes, é repassada como verdade a uma velocidade exorbitante. Diante disso, o uso da Internet para a produção de conhecimento foi visto, durante muito tempo, como algo duvidoso.

Porém, cada vez mais, diversas instituições têm disponibilizado informações com sua chancela de autenticidade. Governos, organismos internacionais, empresas e veículos de comunicação têm utilizado a Internet para tornar públicas informações sobre suas atividades e como meio de relacionamento com o público.

Instituições governamentais, em especial, têm feito um esforço oficial com o objetivo de tornar públicos seus documentos, como forma de fornecer à sociedade as informações que possam ter relação direta com a vida dos cidadãos. Por outro lado, órgãos de imprensa inserem na rede versões digitais de seus periódicos, fazendo com que circule pela Internet um conjunto de informações de maior credibilidade, levado ao público por um veículo de mídia que se responsabiliza pelo conteúdo que transmite. Há ainda instituições privadas diversas que têm interesse em disponibilizar informações sobre suas atividades. Assim, a Internet se apresenta como um potente veículo de transmissão de informações para o público.

No entanto, há poderosos obstáculos à disponibilização de informações pela rede mundial de computadores. O principal empecilho à plena utilização da Internet está relacionado a questões político-jurídicas. Em muitas partes do mundo, impedimentos jurídicos, pautados em decisões políticas, são as maiores barreiras ao pleno uso da Internet.

Regimes políticos autoritários restringem o acesso a sítios que possam conter conteúdo considerado subversivo ou desfavorável aos ditames dos dirigentes políticos. O único critério utilizado é a avaliação de agentes governamentais, responsáveis por analisar se algo é ou não contrário ao que determina o governo.

A China é o caso mais conhecido de censura à Internet. Em diversas ocasiões, grandes empresas têm reagido com repúdio às restrições impostas à utilização de seus produtos, como quando a empresa norte-americana Google Inc. ameaçou, em 2010, finalizar suas atividades naquele país por conta da censura (Gross, 2010; Jacobs; Helft, 2010). Além disso, a empresa, durante anos, tentou driblar a censura redirecionando os usuários chineses do buscador Google para o servidor localizado em Hong Kong, onde não existem tais restrições de conteúdo. Porém, diante de severas críticas do governo chinês e do surgimento de um concorrente local, a empresa recuou. A renovação da licença para o buscador Google na China foi atualizada em 2012 e a empresa norte-americana aceitou as limitações impostas pelo governo de Pequim (Após, 2010).

Nos últimos dois anos, a Internet tem se tornado um meio ainda mais perigoso para regimes autoritários, por conta da utilização das redes sociais virtuais nas revoluções ocorridas no Oriente Médio e no Norte da África (Arab, 2011). No Egito e na Síria, os governos investi-

ram contra a Internet como forma de aplacar a mobilização da população¹ (Albanesius, 2011; Landim, 2011). Já o Irã restringiu drasticamente o acesso à Internet em janeiro de 2012, tendo em vista a proximidade das eleições programadas para março, temendo uma mobilização popular pelas redes sociais (Dehghan, 2012).

O temor que regimes autoritários têm da Internet faz com que os limites do pleno acesso à informação pela rede ainda sejam bastante poderosos. Se nem mesmo sítios particulares têm permissão para funcionar livremente, os documentos públicos são ainda mais controlados. Regimes autoritários em diversas partes do mundo têm no sigilo e no afastamento das populações dos processos decisórios as bases de seu poder e o sustentáculo de seus regimes políticos. Assim, não permitem acesso aos seus arquivos, independentemente do suporte. Somente com reformas políticas nesses países, e em seu bojo reformas no modo de acesso à informação, a Internet poderia funcionar com efetividade como veículo de informações governamentais.

Nesse sentido, os países com regimes democráticos têm avançado muito nos últimos anos. Embora seja um assunto delicado em alguns lugares, diversos países aprovaram leis de informação e liberaram dados de interesse público em diferentes mídias. Dados de 2006 indicam que, à época da pesquisa, aproximadamente setenta países já haviam aprovado leis de liberdade de informação e outros cinquenta estavam analisando alterações na legislação para facilitar o acesso público a documentos oficiais (Banisar, 2006). Na América Latina, em setembro de 2011, 12 países contavam com uma lei de transparência governamental.² O Brasil teve sua Lei de Acesso à Informação aprovada em 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011). Tal expansão na legislação de diversos países abre a possibilidade de a Internet cumprir sua função de levar informação às diferentes sociedades de forma bastante satisfatória.

No entanto, evidentemente, o acesso à informação em países democráticos não pode ser idealizado. Muitos deles restringem o acesso à informação por ausência de leis adequadas que lidem com a questão. Dificuldades políticas impedem que uma lei de acesso à informação consistente seja aprovada. Assim, tais problemas criam imensas dificuldades para cidadãos que recorrem aos respectivos governos em busca de informações que lhes interesam diretamente. Do mesmo modo, pesquisadores e produtores culturais encontram vários obstáculos para acessar documentos de interesse cultural ou acadêmico. Portanto, percebe-se que a abertura dos arquivos públicos para acesso por parte do cidadão é, antes de tudo, uma decisão política.

Porém, o problema não se limita ao aspecto político. Uma vez superada essa etapa, outros problemas se apresentam. Entraves burocráticos e técnicos criam imensas dificuldades para que o cidadão possa ter acesso a informações nas quais ele tem interesse direto.

1 No Egito, o ex-ditador Hosni Mubarak retirou do ar toda a Internet do país, impedindo que os servidores funcionassem (Landim, 2011). Na Síria, o governo retirou do ar um terço da Internet em junho de 2011, como forma de impedir a divulgação das imagens da repressão governamental aos revoltosos (Albanesius, 2011).

2 Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Uruguai (Ver Lopes, 2011).

Os principais problemas detectados em diversas partes do mundo são de ordem econômica e técnica. Na verdade, a Internet está totalmente imersa na discussão sobre as dificuldades materiais que impedem a difusão de informações. Por um lado, pode ser parte da solução, ao facilitar o trabalho do pesquisador ou cidadão, permitindo que qualquer pessoa acesse informações sem precisar ir até o arquivo ou órgão público. Por outro, é parte do problema, pois são necessários recursos vultosos para tornar tais informações acessíveis *on-line*.

Acervos de interesse acadêmico e cultural são ainda mais atingidos por essas dificuldades. Para disponibilizar um documento histórico pela Internet, é necessário, em primeiro lugar, providenciar sua digitalização. Para isso, são necessários recursos materiais para a compra de equipamentos capazes de processar a quantidade de informações requerida a uma digitalização de qualidade.

Por outro lado, a digitalização não é apenas um facilitador do acesso, mas também pode funcionar como uma técnica de preservação de documentos. O documento digitalizado possibilita que os originais permaneçam armazenados em local apropriado, sem a necessidade de serem movimentados para a informação ser acessada. Dessa forma, cada vez mais recursos são direcionados para essa atividade, tendo em vista a necessidade das instituições de preservar o acervo sob sua guarda. O trabalho de disponibilizar o acesso pela Internet pode se beneficiar da expansão da digitalização como técnica de preservação.

Contudo, além de planejar a digitalização, os gestores de informação se deparam com outros obstáculos. O primeiro desafio é criar condições de armazenar tais arquivos. São necessários recursos computacionais robustos para guardar a imensa quantidade de informações geradas pelos arquivos digitalizados. Além disso, após ter os arquivos armazenados, o computador que funciona como servidor deve suportar a demanda de acesso. Logo, deve possuir componentes capazes de processar o fluxo de dados demandado. Ainda mais capacidade de processamento será requerida se tais arquivos forem disponibilizados pela Internet. Tudo isso, evidentemente, exige recursos financeiros.

Esses são os principais entraves à disponibilização de informações pela Internet. E, dessa forma, são também os obstáculos para pesquisadores que poderiam utilizar a Internet como canal de acesso aos documentos utilizados em suas pesquisas. Alguns progressos já foram feitos, mas as dificuldades permanecem.

A disponibilização de documentos de interesse acadêmico na Internet tem implicação direta na atividade do historiador. De maneira geral, o trabalho do historiador passa pela sua ida a alguma instituição arquivística. O pesquisador deve se dirigir a um arquivo, realizar uma busca nos instrumentos de pesquisa, abrir solicitações de consulta, aguardar, consultar e, se julgar necessário, solicitar reproduções dos documentos.

Em caso de documentos de órgãos governamentais, o pesquisador deve se dirigir aos arquivos públicos, que, por sua vez, devem dar conta da demanda de acesso à informação *in loco*, sendo necessários recursos humanos e materiais para prestar atendimento ao pesquisador – um custo que recai sobre toda a sociedade.

Há instituições que disponibilizam um serviço de atendimento à distância. Esse trabalho, sem dúvida, é muito importante, pois facilita o processo de acesso à informação, já que

possibilita a consulta aos documentos mesmo que o pesquisador não possa se deslocar até o arquivo. Porém, o trabalho que seria feito pelo próprio pesquisador deve ser realizado por um servidor público e o acesso, portanto, precisa ser intermediado. Além disso, o acesso ao documento não é imediato e o pesquisador deve aguardar o atendimento dentro do prazo estipulado pela instituição.

Se o interesse do pesquisador é consultar o acervo de uma instituição privada – de uma empresa de comunicação, por exemplo –, ele deve se dirigir ao arquivo da empresa e trilhar um caminho de consulta similar. Assim como um órgão público, a empresa tem um dispêndio na manutenção desse serviço.

A Internet tem o potencial de provocar uma mudança radical nesses processos. Sem sair de sua casa, o pesquisador poderia consultar quantos documentos precisasse e quisesse; poderia ler o material escolhido de forma imediata e a qualquer hora do dia ou da noite; e, em alguns casos, poderia fazer o *download* da informação para poder ler o documento a qualquer momento, em caso de ele não ser proprietário do equipamento utilizado para acessar o documento *on-line*.

As possibilidades abertas por essa forma de acessar a informação são enormes. Para o pesquisador, significaria que sua agenda não precisaria ser alterada radicalmente para acessar o documento. Não haveria a necessidade de deslocamentos, filas, agendamentos e espera. E, em casos de documentos estrangeiros, não precisaria viajar para outro país para ler a documentação utilizada em sua pesquisa. Para o Estado, significaria economia de recursos financeiros e humanos. E para o cidadão que não possui acesso à Internet, significaria a redução dos prazos de atendimento, já que diminuiria a demanda pelo acesso *in loco*.

Entretanto, para a grande maioria dos pesquisadores acadêmicos, o enorme potencial de pesquisa por meio da Internet ainda é algo muito distante. A maior parte dos países ainda está nos primeiros passos do processo de digitalização e disponibilização da documentação *on-line*. E, em alguns casos, esse acesso não é gratuito. Muitos veículos de mídia que disponibilizam seu acervo pela Internet exigem que o usuário seja assinante e tenha de pagar por isso. Até mesmo alguns arquivos governamentais somente podem ser acessados por meio de pagamento do serviço.³

Mas alguns países já deram um grande passo rumo à disponibilização de significativos conjuntos documentais pela Internet, seja para confirmação de direitos, seja para usos acadêmicos e culturais. Um dos países que vem desenvolvendo um trabalho de extrema importância nesse sentido são os Estados Unidos.⁴ Tal empreendimento pode se constituir em um estudo de caso para nos ajudar a refletir sobre os usos da Internet pelo historiador, quando este busca documentos para sua pesquisa.

3 Alguns conjuntos documentais sob guarda do Arquivo Nacional da Grã-Bretanha só podem ser acessados mediante o pagamento de uma taxa.

4 Essa parte do artigo será baseada em minhas experiências de pesquisa para a conclusão do bacharelado em história, em 2010, bem como em pesquisa atual para obtenção do título de mestre em história.

UM ESTUDO DE CASO: A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS

Instituições norte-americanas diversas, públicas e privadas, têm realizado um esforço significativo para tornar acessíveis pela Internet informações de interesse público ou para usos acadêmicos e culturais. Diante disso, os historiadores que se dedicam a estudos que tenham como tema ou objeto os Estados Unidos têm diante de si grandes oportunidades de pesquisa, que lhes eram restritas antes da difusão do uso da Internet.

As instituições governamentais norte-americanas, em especial, têm feito um esforço oficial por tornar públicos seus documentos, como meio de fornecer à sociedade as informações que possam ter relação direta com a vida dos cidadãos. Além disso, possibilitam o acesso a documentos que são fundamentais para a pesquisa acadêmica e para atividades culturais.

Em primeiro lugar, isso se deve a uma percepção política alinhada com a necessidade de transparência dos agentes do Estado, o que, por sua vez, permitiu a formulação de um marco legal garantidor do acesso à informação. Foi por conta de uma política de Estado que documentos públicos produzidos por várias instituições governamentais passaram a ser divulgados e disponibilizados em diversos suportes.

Um marco nesse processo foi a criação de um importante instrumento jurídico na legislação dos Estados Unidos, ocorrida ainda na década de 1960, com o advento da Lei de Liberdade de Informação – *Freedom of Information Act* (FOIA) – 5 U.S.C. § 552 (1966). Embora já houvesse leis estaduais anteriores, algumas remontando ao século XIX (Banisar, 2006), a aprovação da FOIA constituiu-se como um vetor de disseminação de documentos públicos, pois estipula a obrigatoriedade dos órgãos federais em permitir o acesso aos seus arquivos.

A FOIA foi aprovada em 4 de julho de 1966 e entrou em vigor em 5 de julho de 1967. Portanto, foi uma medida oficial adotada muito antes de a Internet tornar-se o que é hoje, em um processo veloz de profundas transformações – em que deixou de ser uma rede informatizada destinada a permitir a circulação de informações militares na década de 1960 para se tornar a rede comercial que se difundiu pelo mundo nos anos de 1990.

Foram questões muito particulares àquele tempo histórico, bem como uma percepção muito forte da vida política norte-americana, que deram vida à FOIA. Segundo o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, a lei “determina que qualquer pessoa tem o direito, executável em tribunal, a obter acesso aos registros de instituições federais”. Além disso, afirma que FOIA é a lei “que mantém o cidadão ciente do que faz seu governo” (Department of Justice, s.d.).

Porém, a lei prevê restrições ao acesso a determinados documentos públicos, relacionados à defesa nacional, à política externa e às atividades de inteligência. O instrumento jurídico em vigor que determina os prazos para liberação de documentos é a ordem executiva n. 13.526, de dezembro de 2009 (Information Security Oversight Office, 2009), que estipula, como regra geral, os prazos de 10 e 25 anos para que os documentos sejam liberados para acesso. Em casos excepcionais, o prazo pode exceder o tempo de 25 anos e em casos extremos pode se estender até cinquenta anos. Por outro lado, a ordem executiva proíbe expressamente a formulação de prazos indeterminados.

Além disso, há previsões legais que restringem o acesso a informações relacionadas a pessoas físicas. Em 31 de dezembro de 1974, foi aprovada a emenda à FOIA conhecida como *Privacy Act*, que garante o direito à privacidade aos cidadãos norte-americanos (Department of Justice, 1974).

Ainda que haja restrições de acesso, comuns a todos os países que aprovaram leis de acesso à informação, a FOIA se constitui como um instrumento jurídico importantíssimo para uma relação mais transparente entre o cidadão e o Estado e, de fato, pode ser apontada como um instrumento democrático. O Departamento de Justiça norte-americano é taxativo a esse respeito: “a FOIA é parte de nossa democracia” (Department of Justice, s.d.).

A percepção dessa natureza da lei, embora muitos entendam ser mero discurso, faz parte da cultura política de segmentos importantes da sociedade norte-americana, que, desde a independência do país, buscaram criar mecanismos para fiscalizar o poder exercido por aqueles que foram investidos em cargos públicos. Desde o fim da guerra contra a Grã-Bretanha, em 1793, os principais líderes dos grupos políticos do país recém-independente temiam o surgimento de um governo excessivamente centralizado, a exemplo das potências europeias. Por outro lado, em determinadas ocasiões, necessitavam de um governo central para providenciar recursos (especialmente para a defesa), que os estados não poderiam mobilizar isoladamente. O debate entre centralização e federalização foi um dos mais importantes durante o processo político que deu origem à Constituição dos Estados Unidos.

Na verdade, a própria Constituição dos Estados Unidos manifesta essa ambiguidade. Após a delineação do Estado e de seu funcionamento na Constituição propriamente dita, setores ligados ao futuro presidente Thomas Jefferson (1801-1809) conseguiram aprovar o que ficou conhecido como “Carta de Direitos” (*Bill of Rights*), as dez primeiras emendas à Constituição. Esse conjunto de preceitos legais estipula várias limitações ao poder de Estado, como forma de conter eventuais tentativas de centralização excessiva por parte do governo federal frente ao cidadão e aos estados da federação.

Nesse sentido, a FOIA instrumentalizou essa demanda em um período em que as agências federais se multiplicavam e o governo federal assumiu proporções gigantescas. Desde a década de 1930, o governo norte-americano cresceu enormemente e a correlação de forças entre o Executivo e o Legislativo pendeu de modo significativo para o primeiro. A FOIA nasceu, em parte, da tentativa de conter a supremacia do Executivo.

Ao entrar em vigor em 1967, os usos práticos da lei eram, inicialmente, bastante diferentes. Recorria-se à lei principalmente para a obtenção de informações pessoais – o peticionário enviava um requerimento à instituição responsável pela custódia do documento e aguardava a resposta dos agentes públicos incumbidos do serviço. Esse procedimento continua em vigor, especialmente no tocante a arquivos pessoais sob guarda de agências governamentais. Contudo, esse uso diminuiu proporcionalmente quando foram criados bancos de dados que reduziram os trâmites burocráticos para consulta, o que tornou os documentos públicos mais acessíveis.

Em 1996, outra mudança significativa ocorreu na legislação referente ao acesso à informação, quando foi aprovada uma emenda à FOIA, a *Electronic Freedom of Information Act*

– H. R. 3802 (Department of Justice, 1996), que abriu a possibilidade da disponibilização dos bancos de dados pela Internet. A emenda, também chamada E-FOIA, foi resultado da percepção por parte de agentes do governo do potencial das novas tecnologias que se difundiam desde o fim dos anos de 1980.

A partir desse ponto, a Internet tornou-se uma fonte de informações que permitiu uma mudança radical na rotina de pesquisadores de várias áreas, dentre eles, os historiadores. Documentos sensíveis como os arquivos da CIA (Central Intelligence Agency), do FBI (Federal Bureau of Investigation) e de outras agências governamentais passaram a ser acessíveis pela Internet, resguardadas as restrições de acesso a documentos cujo sigilo é considerado fundamental para a segurança nacional ou para proteger agentes norte-americanos que atuam em outros países. A disponibilização dessa documentação *on-line* facilitou sobremaneira os aspectos mais práticos da pesquisa acadêmica. São documentos importantíssimos, que contêm informações bastante interessantes a serem pesquisadas, e que não receberam ainda o tratamento aprofundado por parte dos pesquisadores brasileiros.

Além disso, a Internet possibilitou também o acesso a importantes documentos da diplomacia norte-americana, ao disponibilizar a série intitulada FRUS – *Foreign Relations of United States*, que reúne milhares de documentos referentes à política externa dos Estados Unidos desde 1861. Esses documentos foram organizados, em ordem cronológica ou de acordo com uma divisão temática, pelo Departamento de Estado em volumes físicos. Em um primeiro momento, os documentos foram reunidos em volumes encadernados e eram comercializados. Posteriormente, a Universidade de Chicago digitalizou esses volumes e os enviou à Universidade de Wisconsin, que os disponibiliza gratuitamente pela Internet. Essa Universidade criou, em 2000, seu Centro Digital, que permite acesso a diversos documentos históricos dos Estados Unidos, entre eles a série FRUS, cobrindo o período de 1861 a 1960 (University of Wisconsin Digital Collections, 1861-1960). Já o sítio institucional do Departamento de Estado disponibiliza a documentação da diplomacia dos Estados Unidos na página *Office of the Historian*, onde podem ser pesquisados documentos do período de 1945 a 1976 (Department of State, 1945-1976).

As possibilidades da pesquisa histórica a partir dessa documentação são enormes. São cerca de 450 volumes, que contêm milhares de documentos acessíveis e de fácil localização. Trata-se de um acervo extremamente valioso para o estudioso da política externa norte-americana, pois contém material histórico que remonta ao governo de Abraham Lincoln (1861-1865).

No entanto, a documentação possui lacunas. Nem todas as cartas, memorandos, ofícios e outros documentos criados foram impressos ou, se impressos, disponibilizados. Há casos em que há referências a outros documentos, mas, em nota, o editor informa que tal documento não foi encontrado. Além disso, há menção a reuniões e a trocas de mensagens que simplesmente não foram registradas – o que os diplomatas chamam de conversa *off the record*. Mas, nesse ponto, já entramos em outra discussão, sobre a possibilidade de conhecer o passado, já que nem tudo o que ocorreu foi registrado, criando, em alguns casos, uma impossibilidade epistemológica incontornável.

Porém, tais lacunas são mínimas frente a um volume de documentação que cobre um período de mais de cem anos e que possibilita uma pesquisa consistente. Trata-se de um conjunto documental importantíssimo, que permite uma pesquisa em documentos em série e possibilita ao pesquisador o acompanhamento de questões fundamentais na história diplomática norte-americana.

Outro canal importante para documentos oficiais na Internet são as *Presidential Libraries*,⁵ instituições responsáveis por manter sob guarda os acervos documentais dos ex-presidentes. Dentre as *Libraries* que disponibilizam documentos *on-line* estão as dedicadas a Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), Harry Truman (1945-1953), John F. Kennedy (1961-1963) e Richard Nixon (1969-1974). Esses sítios permitem ao historiador uma significativa pesquisa documental sobre as atividades dos presidentes, bem como sobre sua vida pessoal.

Porém, as *Libraries* estabelecem limites para o acesso aos documentos *on-line*, ligados à própria natureza dessas instituições. As *Libraries*, em geral, são também museus dedicados à vida dos ex-presidentes e, portanto, os recursos financeiros que poderiam ser utilizados na digitalização devem ser divididos com tarefas destinadas à manutenção dos museus. Por isso, e como o volume de material é muito extenso, os seus mantenedores tendem a privilegiar os “documentos importantes”. A pesquisa histórica pela Internet não é inviabilizada, mas traz limites a um estudo mais aprofundado.

A *Truman Library*, dedicada ao ex-presidente Harry Truman, é um exemplo desse dilema. Por um lado, o volume de material acessível pela Internet é considerável. São memorandos, cartas, pronunciamentos e partes de seu diário que permitem um estudo consistente a respeito de sua presidência e de sua vida fora do governo. Por outro, uma inumerável quantidade de documentos não está digitalizada e não há nem mesmo previsão para que isso ocorra. A pesquisa não é inviabilizada, desde que o pesquisador utilize os documentos custodiados por essa instituição junto a outros conjuntos documentais.

De qualquer maneira, a *Truman Library* é uma das mais prolíficas quanto à disponibilidade de documentos pela Internet. Algo digno de nota é o grande volume de aproximadamente trinta mil fotografias que podem ser vistas *on-line* e as 246 transcrições de entrevistas de pessoas próximas a Truman, que cobrem os mais diversos assuntos.

Além das *Libraries*, outros sítios disponibilizam documentos presidenciais. O caso mais emblemático é o do presidente Dwight Eisenhower (1953-1961). Além dos documentos disponibilizados pela *Eisenhower Library*, destaca-se o sítio *The Presidential Papers of Dwight David Eisenhower*, que disponibiliza *on-line* oito volumes que contêm milhares de documentos referentes aos mais diversos temas em voga durante a presidência de Eisenhower.

Outra fonte de documentação *on-line* referente aos presidentes norte-americanos é o *American Presidency Project*, mantido pelo Congresso norte-americano. Neste sítio, o pesquisador poderá acessar milhares de documentos públicos dos presidentes – transcrições das

5 As *Libraries* não podem ser traduzidas diretamente como “Bibliotecas”, pois constituem-se, ao mesmo tempo, como bibliotecas, arquivos, museus e centro de referência documental.

coletivas de imprensa, discursos do Estado da União, comparecimentos ao Congresso etc. Há uma grande quantidade e variedade de documentos acessíveis, que remontam ao governo do primeiro presidente norte-americano, George Washington (1789-1797).

Um sítio muito importante quanto a documentos oficiais é o *Digital Vaults*, mantido pelo United States National Archives and Records Administration (NARA). Nesse sítio, importantes documentos norte-americanos podem ser acessados em formato original. Porém, o acervo que causou maior impacto político foi o de documentos referentes à Guerra do Vietnã, os *Pentagon Papers*, contidos em um dossiê oficialmente denominado *Report of the Office of the Secretary of Defense Vietnam Task Force*. Os arquivos digitais foram publicados em junho de 2011 no sítio do NARA, contendo milhares de documentos do período de 1940 a 1968 sobre a relação entre os Estados Unidos e a então colônia francesa da Indochina, bem como sobre a preparação e a atuação norte-americana durante os combates no Sudeste Asiático.

Diante do exposto, percebemos que houve um esforço governamental sólido para que a documentação oficial fosse disponibilizada pela Internet. E assim, tais acervos têm contribuído de forma significativa para os pesquisadores que lidam com a história política dos Estados Unidos.

Porém, não só o governo norte-americano empenhou-se em tal atividade. Uma valiosa contribuição vem das empresas de comunicação privadas, que têm realizado um importante trabalho ao disponibilizar seus acervos na Internet. Uma grande variedade de informações está acessível a estudiosos que pretendem utilizar a imprensa como objeto ou fonte de pesquisa. Com isso, essas instituições têm prestado um importante serviço para os historiadores, ao possibilitar que o pesquisador acesse jornais e revistas de diversos períodos históricos sem precisar ir aos Estados Unidos, algo que seria impensável há alguns anos.

O que se destaca nesse empreendimento é a parceria entre empresas de mídia e a empresa Google Inc., no trabalho de disponibilização de acervos de revistas no sítio *Google Books*. Dentre as revistas norte-americanas, podemos ler gratuitamente centenas de exemplares da *Life*, desde a primeira edição, de 23 de novembro de 1936; da revista do movimento negro *The Crisis*, desde a primeira edição de abril de 1911 até a edição da primavera de 2011; da revista especializada em música *Billboard*, entre 1942 e 2009; das revistas de entretenimento *Popular Science* e *Popular Mechanics* e da revista de escotismo *Boy's Life*.

Outro importante trabalho nesse sentido é a parceria entre jornais norte-americanos e o serviço *ProQuest Archiver*. O *ProQuest* é um projeto destinado a mediar uma grande variedade de informações entre organizações e usuários. Para os historiadores, de especial interesse é o *ProQuest Historical Newspapers*. Nesse projeto, os pesquisadores podem ter acesso a uma enorme gama de jornais norte-americanos desde o século XVIII. Dentre os jornais acessíveis estão o *Washington Post*, o *Los Angeles Times*, o *Christian Science Monitor* e o *Chicago Tribune*. O *ProQuest Archiver* é um serviço pago, em que o pesquisador obtém acesso mediante a compra de um artigo isolado, ou por meio da aquisição de pacotes de quatro, dez ou 25 artigos.

Já o jornal *The New York Times* possui um arquivo *on-line* gerenciado pela própria companhia. O sítio do arquivo permite acesso grátis aos jornais do período de 1851 até 1923,

pois este material está sob domínio público. A partir desta data, o acesso é pago. O *New York Times* possibilita o acesso mediante a compra de um artigo, de um pacote com dez artigos ou pela assinatura que dá direito a cem artigos de arquivo por mês. Porém, o sítio do arquivo do *Times* possui alguns problemas de acessibilidade. Em algumas ocasiões, devido a alguma falha técnica, o sistema impede que o assinante acesse os cem artigos de arquivo a que tem direito pela assinatura.⁶

O *New York Times* mantém outro sítio que disponibiliza material histórico, o *Times Machine*, que permite a leitura de jornais completos de 18 de setembro de 1851 a 30 de dezembro de 1922 em uma interface agradável e de fácil manuseio.

Outro sítio de importância para o historiador que pretende utilizar jornais em sua pesquisa é o *Chronicling America*. Este sítio é mantido pela Biblioteca do Congresso e disponibiliza gratuitamente jornais que cobrem o período de 1836 a 1922. Há jornais provenientes de quase todos os estados norte-americanos e que permitem uma pesquisa aprofundada sobre este período da história dos Estados Unidos.

Tais veículos de imprensa se manifestam como um grande manancial de fontes documentais para historiadores que se dispõem a estudar objetos muito diversificados. Porém, no tocante às organizações privadas, o grande problema é a volatilidade dos procedimentos da disponibilização das informações. O sítio da revista *Time*, por exemplo, permitia a pesquisa livre a todo seu acervo, desde a primeira edição, de maio de 1923. Contudo, em meados de 2011, subitamente, os mantenedores do acervo passaram a exigir assinatura para a liberação do acesso. O pesquisador que quiser utilizar o arquivo digital da revista *Time* terá que pagar uma assinatura, cujo valor varia de acordo com o país.⁷ Os valores cobrados estão muito acima da média do que vem sendo praticado por serviços similares. A razão é que há uma única assinatura que permite o acesso à documentação digital e envia a revista em papel para a residência do assinante. Ou seja, para ler o acervo *on-line*, o pesquisador irá receber edições semanais da revista em sua casa, mesmo se não tiver interesse. Esse é um exemplo de conduta que desencoraja a pesquisa pela Internet. Deveria ser criada uma assinatura destinada a usuários que desejam acessar exclusivamente o acervo digital.

É importante ressaltar que as instituições públicas e privadas citadas neste artigo são exemplos do potencial da Internet em disponibilizar uma imensa quantidade de documentos a pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. Evidentemente, não se trata de uma lista completa de todo o material norte-americano disponível na rede. Porém, essa breve apresentação demonstra, de forma inequívoca, as condições que se abrem com a disponibilização de documentos *on-line*. E, portanto, nos faz perceber o potencial da Internet como parceira do historiador.

⁶ Isso ocorreu durante minha pesquisa. Entrei em contato com os administradores do sistema, que me informaram que estão buscando sanar esse problema.

⁷ O custo para o pesquisador brasileiro, em abril de 2012, era de US\$ 150,00.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios para que a parceria entre historiador e Internet se torne efetiva são enormes. Em primeiro lugar, questões jurídicas podem impossibilitar que determinado objeto seja estudado, simplesmente porque faltam condições para se chegar aos indícios do passado, fundamentais para que o historiador analise o tempo histórico que estuda. A ausência de leis de acesso à informação – ou ausência de regulamentação adequada – é o obstáculo mais poderoso a ser superado.

Esta questão, na verdade, se liga a outra ainda mais fundamental: a questão política. Países autoritários, em geral, nem mesmo cogitam a possibilidade de aprovar leis que permitam que sua sociedade tenha acesso à informação. Dados pessoais e referentes à obtenção de cidadania criam o temor de que direitos, negados pelo governo, sejam demandados pela população. Documentos oficiais, sobretudo de cunho histórico, fazem surgir o temor de um estudo que possa reescrever a história e desafiar o discurso oficial.

Mesmo em alguns países democráticos, tais informações não estão ainda acessíveis a pesquisadores. Em muitos deles, determinações legais sobre documentos confidenciais impossibilitam o acesso a materiais de períodos importantes. Em várias ocasiões, há prazos de até cinquenta anos, prorrogáveis por mais cinquenta, para que certos arquivos sejam abertos. Em geral, são documentos classificados como secretos e ultrassecretos, cujo sigilo é defendido com base em argumentos relacionados à segurança nacional. Porém, em outros casos, o impedimento do acesso se dá em razão de questões políticas do presente, relacionadas a algum passado conflituoso. Isso gera, muitas vezes, embates acalorados entre, de um lado, pesquisadores e demais segmentos da sociedade civil e, de outro, autoridades governamentais responsáveis pela liberação do acesso.

Para que esses obstáculos sejam superados, são necessárias mudanças significativas nessas sociedades. Quanto aos países democráticos, é preciso uma alteração legislativa que garanta o direito de acesso a tais documentos, embora os pesquisadores tenham de concordar que determinados documentos, de fato, precisam estar sob sigilo durante algum tempo – porém, pesquisadores e autoridades divergem sobre a extensão desse período. Quanto aos países autoritários, são necessárias alterações políticas estruturais que garantam o cumprimento de uma série de direitos, entre os quais o direito à informação.

Outro problema apontado é a falta de recursos materiais para o processo de digitalização e disponibilização *on-line*. Tais recursos são escassos na maioria dos países do mundo. Por isso são fundamentais parcerias com instituições científicas internacionais.

A Biblioteca Britânica, nesse sentido, tem feito um excepcional trabalho, ao criar o *Endangered Archives Project* – EAP. Em parceria com países pobres ou em desenvolvimento, a Biblioteca Britânica tem conseguido salvar da perda completa documentos de valor inestimável. Documentos que estavam expostos à degradação física, química ou biológica receberam o tratamento técnico necessário, o que impediu que seu conteúdo fosse perdido para sempre. A instituição promoveu a digitalização de significativos acervos de países africanos, sendo o exemplo mais notável o projeto que preservou importantes arquivos da

Libéria.⁸ Acervos de outros países estão em processo de digitalização, como Etiópia e Serra Leoa;⁹ e ainda há projetos piloto, em que outros conjuntos documentais estão sob análise, como acervos da Nigéria e de Camarões. Não só a África é contemplada com o projeto, mas países de todos os continentes são alvos da atenção da instituição. A Biblioteca Britânica, no âmbito de um projeto piloto, está estudando, inclusive, a possibilidade de digitalização de arquivos do Pará e Maranhão do período de 1539 a 1889.¹⁰

O EAP pode ser uma ferramenta fundamental na disponibilização de documentos na Internet. A Biblioteca Britânica já disponibiliza *on-line* vários acervos digitalizados, como documentos de Tuvalu, da província chinesa de Yunan (séculos XVI-XX), de Sumatra Ocidental, dentre outros. Gradativamente, a instituição disponibiliza outros acervos. A seguir essa tendência, dentro de alguns anos, importantes acervos de países com escassos recursos poderão ser acessados pela Internet, algo que não seria possível sem a parceria com a Biblioteca Britânica.

Portanto, os países que possuem uma disposição oficial ou determinação legal para abrir seus arquivos, porém sem recursos, devem buscar trabalhar em conjunto com instituições que possam suprir tal carência. Projetos de parcerias com organismos internacionais (como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco) ou com instituições estrangeiras (como a Biblioteca Britânica) devem ser uma política de Estado. Leis de acesso à informação precisam ser criadas, aperfeiçoadas ou regulamentadas seguindo uma clara orientação de elaborar parcerias para disponibilizar os documentos públicos na Internet.

Esse projeto, obviamente, é um trabalho que requer planejamento a longo prazo. Há um longo caminho a ser percorrido. Mas o projeto precisa ser delineado, bem como devem ser buscadas maneiras para concretizá-lo. Por isso, deve ser uma política de Estado com determinações legais sólidas, que impeçam que haja alterações no projeto a cada mudança de governo. Para que isso seja efetivado, é necessária a pressão da sociedade, em especial dos pesquisadores que demandam o acesso à informação para seus estudos, mas também de outros segmentos da sociedade, que podem ter em suas mãos um grande instrumento de fiscalização dos atos do governo.

Diante do muito que há para ser feito, o trabalho do historiador continua dependente, em grande parte, de seu deslocamento a um arquivo. A Internet pode ser parceira do historiador, mas ainda são raros os casos em que isso é realmente possível hoje em dia. Contudo, o potencial da rede mundial de computadores é gigantesco. As instituições públicas e privadas norte-americanas, com seu louvável esforço, podem ser exemplo e parceiras para que

8 Esses arquivos são custodiados pela Universidade de Indiana, que mantém um valioso acervo de documentos do governo do presidente William V. S. Tubman (1944-1968) (Indiana University Liberian Collections).

9 Este acervo possui documentação extremamente valiosa sobre o tráfico de escravos transatlântico, o que permitirá que historiadores possam pesquisar a história da escravidão em conjunto com acervos norte-americanos.

10 Ver British Library. *EAP046*. Ver também British Library. *EAP046: Survey results*, s.d.

outros países consigam trilhar um caminho semelhante. E o projeto da Biblioteca Britânica demonstra como uma parceria pode ser proveitosa.

A tecnologia da informação é um ramo de conhecimento que nos estimula a ser otimistas. A velocidade das inovações tecnológicas é cada vez maior, assim como velozes são as alterações sociais e políticas que vêm como consequência. Afinal, quem, além de entusiastas e profissionais diretamente envolvidos, pensaria há trinta anos que a Internet seria o que é hoje? Quem se arrisca a questionar o que a Internet pode nos trazer nos próximos anos?

Referências bibliográficas

ALBANESIUS, Chloe. Internet access in Syria goes down amidst protests. *PCMAG.COM*, 3 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.pcmag.com/article2/0,2817,2386369,00.asp>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

APÓS censura, Google renova licença na China. *Estadão on-line*, 9 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,apos-censura-google-renova-licenca-na-china,578939,0.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

ARAB revolt: social media and the people's revolution. *Channel 4 News*, 25 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.channel4.com/news/arab-revolt-social-media-and-the-peoples-revolution>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

BANISAR, David. *Freedom Information around the world 2006: a global survey of access to government information laws*. Privacy International, 2006, p. 16. Disponível em: <http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2012.

BILLBOARD. New York: Nielsen Business Media, Inc., 1942-2009. Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/Billboard.html?id=jhQEAAAAMBAJ&redir_esc=y>. Acesso em: 7 abr. 2012.

BOY'S LIFE. New Brunswick, NJ: Boy Scouts of America, Inc., 1911-2010. ISSN 0006-8608. Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/Boys_Life.html?id=b2YEAAAAMBAJ&redir_esc=y>. Acesso em: 7 abr. 2012.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 6 maio 2012.

BRITISH LIBRARY. *Endangered Archives Project – EAP*. Disponível em: <<http://eap.bl.uk/>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

_____. *EAP005: Tuvalu National Archives preservation pilot project*. Disponível em: <<http://eap.bl.uk/database/results.a4d?projID=EAP005;r=41>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

_____. *EAP026: Rescuing Liberian History*. Disponível em: <http://eap.bl.uk/database/overview_project.a4d?projID=EAP026;r=14604>. Acesso em 4 abr. 2012.

_____. *EAP046: Pilot Project to seek, identify, contact and report on collections of the endangered archives of the states of Maranhão and Pará in the Amazon region of Brazil*. Disponível em: <http://eap.bl.uk/database/overview_project.a4d?projID=EAP046;r=3902#project_gallery>. Acesso em: 5 abr. 2012.

_____. *EAP046: Survey results* [s.d.]. Disponível em: <http://eap.bl.uk/downloads/eap046_survey.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2012.

_____. *EAP052: Rescuing Eastern Nigerian History: preserving the holdings of Enugu and Calabar*. Disponível em: <http://eap.bl.uk/database/overview_project.a4d?projID=EAP052;r=30333>. Acesso em: 4 abr. 2012.

_____. *EAP081: preservation and digitization of Yi archives in public and private collections in Yun-nan, China*. Disponível em: <<http://eap.bl.uk/database/results.a4d?projID=EAP081;r=23811>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

_____. *EAP205: Endangered manuscripts of Western Sumatra. Collections of Sufi Brothers*. Disponível em: <<http://eap.bl.uk/database/results.a4d?projID=EAP205;r=26308>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

_____. *EAP209: Survey on surviving dongjing archives in Jianshu, Tonghai and Mengzi*. Disponível em: <http://eap.bl.uk/database/overview_item.a4d?catId=10185;r=18467>. Acesso em: 4 abr. 2012.

_____. *EAP284: Before the war: preserving history in Sierra Leone*. Disponível em: <http://eap.bl.uk/database/overview_project.a4d?projID=EAP284;r=20485>. Acesso em: 4 abr. 2012.

_____. *EAP286: Digitalizing and conserving Ethiopian manuscripts at the Institute of Ethiopian Studies*. Disponível em: <http://eap.bl.uk/database/overview_project.a4d?projID=EAP286;r=1587>. Acesso em 4 abr. 2012.

_____. *EAP336: Preserving the lay bet andetma: the Ethiopian intellectual legacy on the verge of extinction*. Disponível em: <http://eap.bl.uk/database/overview_project.a4d?projID=EAP336;r=2634>. Acesso em: 4 abr. 2012.

_____. *EAP506: A pilot Project to survey the Buea Archives and other potentially endangered archives in Western Cameroon*. Disponível em: <http://eap.bl.uk/database/overview_project.a4d?projID=EAP506;r=16105>. Acesso em: 4 abr. 2012.

DEHGHAN, Saeed Kamali. Iran clamps down on Internet use. *The Guardian on-line*, 5 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/jan/05/iran-clamps-down-internet-use>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

DEPARTMENT OF JUSTICE (United States of America). FOIA Amendment Bill, 1996. Disponível em: <http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_3/page2.htm>. Acesso em: 31 mar. 2012.

_____. *The Freedom of Information Act, 5 U.S.C. §552* [1966]. Disponível em: <http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm>. Acesso em: 31 mar. 2012.

_____. *The Privacy Act*, December 31, 1974 (5 U.S.C. § 552a). Disponível em: <http://www.justice.gov/opcl/privstat.htm>. Acesso em: 6 maio 2012.

_____. *What is FOIA*. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.foia.gov>>. Acesso em: 31 mar. 2012.

DEPARTMENT OF STATE (United States of America). Office of the Historian. *Foreign Relations of United States – FRUS, 1945-1976*. Disponível em: <<http://history.state.gov>> Acesso em: 2 abr. 2012.

DWIGHT D. EISENHOWER MEMORIAL COMMISSION. *The Presidential Papers of Dwight David Eisenhower*. Washington: John Hopkins University Press, 2005. Disponível em: <<http://www.eisenhowermemorial.org/presidential-papers>> Acesso em: 2 abr. 2012.

DWIGHT D. EISENHOWER PRESIDENTIAL AND MUSEUM. Disponível em: <<http://www.eisenhower.archives.gov>> Acesso em: 2 abr. 2012.

FRANKLIN DELANO ROOSEVELT PRESIDENTIAL LIBRARY AND MUSEUM. Disponível em: <<http://www.fdrlibrary.marist.edu>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

GROSS, Doug. Google x China: free speech, finance, or both? *CNN on-line*, 13 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://articles.cnn.com/2010-01-13/tech/google.china.analysis_1_google-network-thousands-of-search-terms-search-engine?_s=PM:TECH>. Acesso em: 4 abr. 2012.

HARRY S. TRUMAN LIBRARY AND MUSEUM. Disponível em: <<http://www.trumanlibrary.org>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

INDIANA UNIVERSITY LIBERIAN COLLECTIONS. *Tubman Papers*. Disponível em: <<http://onliberia.org>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

INFORMATION SECURITY OVERSIGHT OFFICE – ISOO (United States of America). *The President Executive Order 13.526: Classified National Security Memorandum*, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.archives.gov/isoo/policy-documents/cnsi-eo.html#three>>. Acesso em: 6 maio 2012.

JACOBS, Andrew; HELFT, Miguel. Google, citing attack, threatens to exit China. *The New York Times*, 12 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/01/13/world/asia/13beijing.html?pagewanted=all>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

JOHN F. KENNEDY PRESIDENTIAL LIBRARY AND MUSEUM. Disponível em: <<http://www.jfklibrary.org>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

LANDIM, Wikerson. Egito amanhece sem Internet e violência toma conta das ruas. *Tecmundo*, 28 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.tecmundo.com.br/8093-egito-amanhece-sem-internet-e-violencia-toma-conta-das-ruas.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2012.

LIBRARY OF CONGRESS (United States of America). *Chronicling America*. Disponível em: <<http://chroniclingamerica.loc.gov>>. Acesso em: 8 abr. 2012.

LIFE MAGAZINE. Chicago: Time Inc., 1936-1972. ISSN 0024-3019. Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/LIFE.html?id=N0EEAAAAMBAJ&redir_esc=y>. Acesso em: 7 abr. 2012.

LOPES, Cristiano Aguiar. O uso das tecnologias da informação e comunicações públicas nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. IPEA Code, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code/chamada2011/pdf/area9/area9-artigo5.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2012.

NIXON PRESIDENTIAL LIBRARY AND MUSEUM. Disponível em: <<http://www.nixonlibrary.gov>> Acesso em: 2 abr. 2012.

POPULARMECHANICS. New York: Hearst Magazines, 1905-2005. ISSN 0032-4558. Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/Popular_Mechanics.html?hl=pt-BR&id=fuMDAAAAMBAJ&redir_esc=y>. Acesso em: 7 abr. 2012.

POPULAR SCIENCE. Palm Coast, FL.: Bonnier Corporation, 1872-2009. ISSN 0161-7370. Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/Popular_Science.html?hl=pt-BR&id=czq6dx0uvBYC>. Acesso em: 7 abr. 2012.

PROQUEST ARCHIVER. Michigan: ProQuest LCC/Cambridge Information Group. Disponível em: <<http://www.pqarchiver.com/titles.html>> Acesso em: 10 jun. 2012.

THE AMERICAN Presidency Project. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu>> Acesso em: 5 abr. 2012.

THE CRISIS. Baltimore: The Crisis Publishing Company, Inc., 1911-2011. ISSN 0011-1422. Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/The_Crisis.html?id=-EIEAAAAMBAJ&redir_esc=y>. Acesso em: 7 abr. 2012.

THE NATIONAL ARCHIVES AND RECORD ADMINISTRATION – NARA (United States of America). *The National Archives Experience: Digital Vaults*. Disponível em: <<http://www.digitalvaults.org>>. Acesso em: 5 abr. 2012.

_____. *Pentagon Papers*. Disponível em: <<http://www.archives.gov/research/pentagon-papers>>. Acesso em: 9 abr. 2012.

THE NEW YORK TIMES ARTICLE ARCHIVE. New York: The New York Times Company, 1853-1980. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/ref/membercenter/nytarchive.html>>. Acesso em: 7 abr. 2012.

TIME MAGAZINE. New York/Chicago: Time Inc, 1923-. ISSN 0040-781X. Disponível em: <<http://www.time.com/time>>. Acesso em: 7 abr. 2012.

TIMES MACHINE. New York: The New York Times Company, 1853-1922. Disponível em: <<http://timesmachine.nytimes.com>>. Acesso em: 8 abr. 2012.

UNIVERSITY OF WISCONSIN DIGITAL COLLECTIONS – UWDC. *Foreign Relations of United States – FRUS*, 1861-1960. Disponível em: <<http://uwdc.library.wisc.edu/collections/FRUS>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

Recebido em 15/4/2012

Aprovado em 8/5/2012

POLÍTICAS DE GÊNERO NA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL
AS ROUPAS E A MODA FEMININA
GENDER POLITICS IN THE II WORLD WAR
FEMALE CLOTHING AND FASHION

IVANA GUILHERME SIMILI | Doutora em História. Professora do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professora do Programa de Pós-Graduação em História (PPH-UEM).

RESUMO

As roupas são examinadas como documentos históricos para mostrar como as políticas de gênero refletiram-se na cultura das aparências e na moda feminina. Identifico como os conteúdos e os valores ideológicos da Segunda Guerra Mundial encontraram nas práticas de vestir das mulheres, em particular de uma personagem, a primeira-dama Darcy Vargas, um modo de se expressar e de modelar as subjetividades.

Palavras-chave: política; gênero; moda.

ABSTRACT

The clothes are analysed as historical documents in order to show how the gender policies reflected themselves in the appearances culture and in the womenswear. It is possible to identify how the contents and ideological values of II World War found in the women's practices of dressing, particularly, of a character, a First Lady Darcy Vargas, a way to express and to model the subjectivities.

Keywords: policies; gender; fashion.

RESUMÉN

Las ropas son examinadas como documentos históricos para demostrar cómo las políticas de género se reflejaron en la cultura de las apariencias y en la moda femenina. Identifico cómo el contenido y los valores ideológicos de la Segunda Guerra Mundial se encuentran en las prácticas de vestir de las mujeres, en particular, una primera dama, Darcy Vargas, una manera de expresar y dar forma a las subjetividades

Palabras clave: política; género; moda.

INTRODUÇÃO

Acompanhando os fluxos das mudanças históricas e historiográficas, uma gama imensa de documentos vem subsidiando as pesquisas em moda – os jornais, as revistas, as imagens em diversos suportes (pictóricos, fotográficos) e as roupas ao vivo e em cores encontradas nos museus de memória, entre outros artefatos de expressão e comunicação, como a literatura e o cinema. Desenham-se, assim, “novas” maneiras de olhar para os arquivos e para os documentos que eles guardam.

Talvez uma das grandes contribuições da moda para os estudos históricos foi inserir as roupas no bojo do conceito de documentos, trazendo, com elas, alterações significativas nas maneiras de olhar e conceber o que é a história, do que ela é feita, e de como pode ser conhecida e explicada; perspectivas que, em nosso entendimento, enriquecem a prática de pesquisa e o conhecimento histórico.

Um dos desdobramentos dessa concepção teórica e metodológica, a qual será perseguida neste texto, é o de que as aparências dos sujeitos, produzidas pelos usos de roupas e de ornamentos corporais, podem ser constituídas em documentos de moda e gênero. Logo, os documentos, como fragmentos de moda, revelam como os corpos e os comportamentos foram modelados pelas ideologias políticas, tais como aquelas desenvolvidas em dados momentos da história política de um país, como foi o período da Segunda Guerra Mundial no Brasil, em que o patriotismo ditou moda entre os segmentos femininos, alterando os visuais, as sensibilidades e as subjetividades.

HISTÓRIA DA MODA E DOS GÊNEROS: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

É possível afirmar que muito antes do surgimento do conceito de gênero nos anos de 1970, e de seu emprego nos estudos de moda, a concepção de que as mudanças históricas, econômicas, sociais, culturais e políticas refletem-se nas aparências dos indivíduos e a ideia de que a roupa é um dos principais marcadores das distinções de gênero, mediante a produção de significados para os corpos como masculinos e femininos, estiveram presentes em diversas narrativas.

Lipovestky (1989), ao examinar como se processou o surgimento da moda no fim do século XIV e durante o século XV, revelou que o crescimento das cidades europeias e a organização da vida na corte proporcionaram a aproximação das pessoas na área urbana e as condições para que os trajes dos nobres fossem copiados pelos burgueses e vice-versa, o que transforma o fenômeno em simbólico e expressivo do mundo moderno e ocidental. Além disso, o autor demonstra que a separação entre os vestuários para os homens e para as mulheres, por volta de 1350, contribuiu para a estruturação da indumentária e definiu as engrenagens de seu funcionamento até a atualidade.

Um importante marcador das transformações observadas no período foi a criação de roupas e estilos indumentários classificados pelo sexo, que estaria na base da moda feminina e masculina. Um exemplo disso teria sido o surgimento do “gibão” estofado e curto para

os homens, que destacava o tórax, e os calções longos, apertados nas pernas e com bragui-lhas que, por vezes, tinham formas fálicas. Paralelamente, a nova linha do vestuário feminino teria moldado o corpo da mulher, sublinhando as “ancas” e fazendo aparecer no decote “os ombros e o colo”. Pouco tempo depois, teria sido introduzido o uso do espartilho para as mulheres, cuja armação afinava a cintura e erguia o colo.

Na descrição de Lipovestky (1989, p. 66), a separação e a distinção entre as roupas para homens e para mulheres, ao ocorrer por intermédio da valorização de certas partes do corpo em detrimento de outras, além de definir o masculino e o feminino, passaram a exercer um papel importante na estimulação do olhar, dos jogos de sedução e de encanto entre uns e outros. A roupa teria se transformado, assim, em instrumento das relações de gênero, ao dotar de significados as aparências dos sujeitos históricos como masculinas e femininas e se constituírem em recurso visual para suas aproximações. Nas palavras do autor, “o traje tornou-se traje de sedução, desenhando os atrativos do corpo, revelando e escondendo os atrativos do sexo, avivando os encantos eróticos”.

É certo que, antes do significado adquirido pelas roupas nas engrenagens da moda e dos gêneros, todos os povos, civilizações e culturas encontraram na vestimenta um modo de cobrir os corpos e identificar os sujeitos como homens e mulheres. As diferenças biológicas entre os indivíduos sempre foram historicamente percebidas e identificadas como distintivos sociais e culturais para a transmissão de valores, de noções acerca dos papéis sociais a serem desempenhados por uns e outros.

Logo, as roupas sempre detiveram o poder de identificar e mostrar as posições ocupadas pelos sujeitos históricos nas hierarquias e os papéis sociais delas decorrentes. A ruptura e a mudança inserida pela moda fizeram com que os trajes adquirissem um novo estatuto e significado nas relações sociais e na história das aparências e dos gêneros. Como escreveu Lipovestky (1989, p. 31), “a sedução afastou-se da ordem imemorial do ritual e da tradição; inaugurou sua longa carreira moderna individualizando, ainda que parcialmente, os signos dos vestuários, idealizando e exacerbando a sensualidade das aparências”.

A partir do final da Idade Média, a moda instala-se no seio das sociedades e das culturas, como uma das esferas e instâncias reguladoras das aparências, das sensibilidades e das subjetividades de homens e mulheres. Como afirma Hollander (1996, p. 17), “na moda moderna, a sexualidade das roupas é a sua primeira qualidade; as roupas dirigem-se em primeiro lugar ao eu de cada pessoa, e somente depois ao mundo”.

Destarte, os processos históricos, sociais e culturais de produções e reproduções de sentidos para as sexualidades como femininas e masculinas, encontrarão nas roupas e na moda um dos sustentáculos para as modelagens dos indivíduos.

“A moda muda, mas nem tudo nela muda”, escreveu Lipovestsky (1989, p. 31). A frase pode ser lida como uma sinalização para os aspectos ora mencionados, na medida em que parece acenar para o fato de que o surgimento da moda masculina e feminina, como estabelecida no final da Idade Média, marcou a estruturação do vestuário cujas “formas gerais são muito estáveis”. Para o autor, as mudanças na moda foram movimentadas pelos “adornos e bugigangas”, pelas cores, fitas, rendas, pelos “detalhes de forma, nuanças de amplidão e

comprimento que não cessaram de ser renovados”, aspectos que se constituem em “torrentes de ‘pequenos nada’s’ e pequenas diferenças que fazem toda a moda”.

Permanências e mudanças marcam a história da moda na modernidade, produzindo significados para as diferenças entre homens e mulheres. Eis os moldes de funcionamento e de percepção da moda que atravessariam o tempo, em que roupas e os ornamentos corporais colocam em cena o sistema de valores que formatam os conceitos de masculino e feminino e, como tais, dizendo/mostrando/revelando as masculinidades e as feminilidades, conforme fabricadas pelas sociedades e culturas.

Como afirma Gilda de Mello e Souza (1987, p. 59), “a história do traje nos mostra, é verdade, como dois grupos sempre se diferenciaram através das roupas”. Com a assertiva, a autora amplia a análise dos trajes e dos ornamentos corporais do século XIX para observar que, nesse período, os princípios que marcaram a separação das indumentárias dos homens e das mulheres articulavam-se com as mudanças sociais e políticas e com a emergência de um tipo e modelo de casal: o burguês, que submetia-se às noções de casamento, família e papéis sociais a serem desempenhados por cada um do par. Nessa época, tornou-se comum a forma X para as mulheres, com as suas cinturas comprimidas por espartilhos, com as sedas dos trajes, as rendas, os babados, os fricotes, os laçarotes, os xales e os decotes em múltiplas tonalidades; e a forma H para os homens, com seus ternos de fazendas ásperas e pretos. Em ambos os casos, essas peças sinalizam para a constituição de universos distintos: um feminino e um masculino.

As formas e os tecidos dos trajes, bem como os detalhes das peças, desenham espaços de atuação, atitudes e comportamentos, os quais, no que diz respeito ao homem, referem-se ao mundo público dos negócios, do trabalho. Os ternos escuros e de tecidos ásperos, o esmero e o cuidado com a aparência, com a decoração do rosto – a barba e o bigode –, juntamente com os símbolos fálicos da bengala, o charuto, ou ainda o uso de joias como as abotoaduras, eliminam da imagem masculina as rendas e os brocados do século XVIII e caracterizam o novo homem e a nova masculinidade. Para a mulher, a beleza, o uso dos artifícios da moda e da cosmética serão alocados para seduzir, encantar e conquistar. O casamento e a família farão perdurar o sentido da feminilidade: agradar, mostrar-se bela, bem-arrumada, o que colocaria a mulher à mercê das práticas, das representações e do consumo de moda.

Ao entrar em contato com as análises de Souza (1987), podemos perceber os modos pelos quais os trajes instrumentalizam as concepções sociais de feminino e de masculino ou os papéis sociais prescritos para os sexos, na sociedade e na cultura do período. De certa forma, a autora aborda como os “modos dos homens e modas de mulher” encontraram nos trajes uma forma de comunicação para o casal burguês e nos faz lembrar a obra de Gilberto Freyre (1987), cuja contribuição aos estudos de moda no Brasil foi mostrar que os conceitos de masculino e feminino são produtores de significados para roupas e comportamentos.

Um dos pontos altos de seu trabalho, que está na base de sua argumentação, diz respeito à definição de “moda e modos”, pensando-os de forma articulada. Moda e modos por vezes se confundem, afirma o autor, visto que, nas origens das palavras *moda* e *modos*, em língua portuguesa, e *mode* e *fashion*, na inglesa, associam-se, entre outros aspectos, o “uso

passageiro que regula a forma de vestir, calçar, pentear”, traços que definem a moda. Este conceito, por sua vez, possui relação intrínseca com o de *modo*, entendido como a maneira, a forma particular, a prática, o jeito de se vestir, calçar e pentear. Nessa diferenciação e aproximação, emerge um dos aspectos centrais que permeiam o conceito de moda, conferindo-lhe um sentido: ela relaciona-se com a roupa, mas também com os comportamentos, com as atitudes dos sujeitos como masculinos e femininos.

Embora com focos e abordagens distintas, Lipovestky (1989), Souza (1987) e Freyre (1987) acenam para alguns dos fundamentos que passaram a nortear os estudos de moda e gênero, que podem ser assim sintetizados: “vestir uma roupa é vestir um gênero”. De certa forma, os autores antecipam a leitura e a interpretação que, a partir dos anos de 1970, com o surgimento do conceito de gênero nas ciências humanas, marcariam o campo de estudos e de debates sobre o papel das roupas e da moda nas modelagens dos corpos e das subjetividades.

Uma das bases teóricas e metodológicas desse campo é a de que o “gênero não é uma decorrência natural das diferenças sexuais, mas uma categoria imposta a um corpo sexuado” (Scott, 1995, p. 75). Isso significa que as concepções de masculino e de feminino são produzidas e reproduzidas nas relações sociais, ou seja, nelas, as roupas ingressam como um dos mecanismos sociais e culturais para as identificações dos sujeitos e as criações de significados para os corpos, como masculinos e femininos.

Por conseguinte, “nada há de puramente ‘natural’ e ‘dado’ em tudo isso: ser homem e ser mulher constitui-se em processos que acontecem no âmbito da cultura” (Louro, 2008). As masculinidades e as feminilidades são, desse modo, construídas por meio de processos sociais e culturais e, como tais, transformados no decorrer do tempo, construindo novos tipos de masculino e feminino, sempre levando em consideração a masculinidade como oposto à feminilidade (Sabat, 2001).

Se o gênero adquire vida pelas roupas e se a moda instrumentaliza as concepções de gênero, fabricando noções de masculino e feminino e, com elas, as representações para as masculinidades e feminilidades, com trajes e comportamentos concebidos pelas sociedades e culturas como adequados a uns e outros, acompanhando, portanto, os fluxos históricos, de que maneira a Segunda Guerra Mundial, como fenômeno político, foi absorvida pela cultura da moda e das aparências?

A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E AS “MODAS” DA PRIMEIRA-DAMA

Não resta dúvida de que a Segunda Guerra Mundial, como fenômeno político e cultural, afetou as mulheres. Porém, os modos como elas foram afetadas, ao diferir de país para país, traçaram uma história para as mulheres que apresenta diferenças e especificidades expressas por meio da moda. Se em países como os Estados Unidos as mulheres foram convocadas a substituir os homens, ocupando seus lugares nas indústrias e em outros setores da vida econômica, no Brasil o envolvimento das mulheres adquiriu outros contornos: elas foram chamadas a participar do conflito mundial por intermédio de ações de cunho assistencial. A

criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) pela primeira-dama Darcy Vargas, em agosto de 1942, poucos dias após a declaração de Getúlio Vargas do ingresso do Brasil na Segunda Guerra Mundial, fez parte das estratégias governamentais para o envolvimento feminino no conflito mundial via assistência social.

“Amparar os soldados e seus familiares” foi o objetivo fixado pela esposa de Vargas para criar a instituição. Nele, revela-se uma forma de inserção e de participação das mulheres nos anos de guerra: abraçar e cuidar das questões sociais que tinham os homens e as famílias como principais alvos da assistência social. Uma divisão de tarefas e de atribuições pautadas nas concepções de gênero, nas noções do que era ser homem e mulher, e nas características tidas como masculinas e femininas adquire visibilidade no seio das políticas de guerra (Simili, 2008a).

Enquanto o governo convocava e preparava os homens para se tornarem soldados da Pátria, ensinando-os e estimulando-os a usarem a força, a coragem e a virilidade, atributos tidos como “naturais” ao masculino e que definiam a masculinidade, de modo que essas características fossem alocadas a serviço da Pátria para defendê-la no *front* de guerra, paralelamente, as noções de que as mulheres pensam e agem pelo “coração”, de que os sentimentos falam e calam alto e forte na alma feminina, foram exploradas para levar as mulheres a aceitarem a ruptura de seu convívio com os homens, ou seja, a abdicarem dos pais, maridos, namorados, noivos, companheiros e, talvez, dos amantes, para se envolverem com as “questões sociais” geradas por sua ausência. Zelar e cuidar dos soldados e das famílias transforma-se em “missão” feminina em tempos de guerra.

Nesse projeto de assistência social para os homens, desenha-se e desenvolve-se uma forma de participação feminina e um novo modelo de feminilidade, com “mulheres dispostas a trabalhar pelo país e pelos homens”; em outras palavras, engajadas em “questões sociais” a eles relacionadas. Para incutir os valores e práticas compatíveis com a feminilidade emergente, a moda instrumentaliza a política de gênero ou serve aos desígnios políticos. Nesse contexto, Darcy Vargas transforma-se em uma de suas representantes e porta-voz das expectativas políticas e de gênero que recaem sobre o feminino.

Por conseguinte, nessa etapa de seu percurso, as engenharias das propagandas do governo Vargas investem na promoção e construção da imagem pública da primeira-dama, fazendo proliferar na imprensa as notícias, os comunicados e fotografias que dão conta de suas ações e fazeres. No lugar de uma imagem para a primeira-dama como “esposa e acompanhante natural” do governante, que era levada aos palcos das cenas e encenações políticas que tinham Getúlio Vargas como personagem principal, surge uma outra, que é dela decorrente ou a completa/complementa: a da mulher pública com uma atuação nítida nas políticas varguistas.

Os trabalhos do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), criado por Vargas em 1939, mostram-se nítidos nessa construção, fomentando a opinião pública e levando particularmente as mulheres a conhecerem e a se integrarem ao assistencialismo de guerra. As ações de Darcy Vargas para transformar a instituição em realidade na capital carioca, sede da Legião Brasileira de Assistência, cujo modelo de atuação prolifera no país por meio das

primeiras-damas, ganha destaque no noticiário da imprensa, fazendo propagar “recados”, “notícias” e imagens da personagem.

“Trabalhe pela vitória do Brasil, inscrevendo-se como voluntária” foi um dos motes criados e divulgados na imprensa, principalmente nos jornais, aos quais se juntaram chamados para a inscrição das mulheres nos cursos preparatórios que surgiram para formar os quadros femininos. Dentre eles destacam-se os cursos para a formação das voluntárias da defesa passiva antiaérea, das “alimentadoras sociais”, das educadoras sociais, as samaritanas socorristas, entre outros. Para cada segmento voluntário havia um tipo de atuação no que era concebido como “questão social de guerra”: as voluntárias da defesa passiva foram formadas para cuidar da população e dos bens patrimoniais em caso de bombardeio; as da alimentação, para cuidar dos problemas relacionados à sobrevivência das famílias dos convocados; as educadoras sociais, das crianças dos soldados nas diferentes faixas etárias; e as samaritanas, a prestarem serviços de cuidados médicos e de saúde.

Entre as estratégias de propaganda, inclui-se a produção de moda pelas revistas que tinham as mulheres entre suas leitoras, caso de *O Cruzeiro*. Em suas páginas, Alceu Penna transforma a Legião Brasileira de Assistência em mote das “garotas do Alceu”. Sob o título “Garotas a postos” a mensagem é nítida: “Assim, leitora, você deve procurar imediatamente postos da Liga (sic) Brasileira de Assistência e matricular-se num de seus inúmeros cursos, especializando-se numa das muitas formas de trabalhar pela causa da liberdade” (*O Cruzeiro*, 17 out. 1942). O chamado ganha vestimentas e comportamentos para a atuação feminina: as mulheres apareciam vestindo *tailleurs*, conjunto formado por saia e casaco, com crianças no colo, na máquina de costura, e posicionadas ao lado dos homens, imagem que comunicava nitidamente quais atividades e causas deviam ser abraçadas pelas mulheres: cuidar das crianças, dos homens e de suas roupas.

Para Kathia Castilho (2002, p. 70), são os investimentos de valores (trajes e acessórios) que a pessoa passa a vestir que a configuram como um sujeito transformado, dando-lhe outra aparência capaz de, com seus novos efeitos de sentido, qualificá-lo, particularizá-lo, distingui-lo entre os demais pelas escolhas expostas, vestidas em seu próprio corpo. Vestidas com os uniformes, as voluntárias ostentavam sobre os corpos os signos de pertencimento à Legião Brasileira de Assistência, e os tipos e estilos das roupas as identificavam com os segmentos voluntários aos quais pertenciam. Portanto, lembrando as reflexões de Crane (2006), os uniformes constituem-se em “instrumento de distinção social e diferenciação” que, ao serem incorporados aos corpos das voluntárias, distinguem e diferenciam as mulheres na sociedade carioca, e entre os grupos voluntários, conferindo-lhes o estatuto e status de pertencimento ao segmento social das “voluntárias da LBA” (Simili, 2008b).

Os conjuntos de saia-calça, dólmã (um tipo de jaqueta) e cinto para as voluntárias da defesa passiva antiaérea, acompanhados pelos quepes na cabeça, dão conta das mudanças inseridas nos universos das representações femininas sobre os papéis sociais trazidos pelos novos tempos, em que “cuidar” dos soldados e da população é o verbo que passou a comandar as ações e as aparências das mulheres.

Não há como deixar de perceber e articular as mudanças nos comportamentos e visuais das mulheres promovidas pela LBA, um dos projetos para a educação defendidos pelas

Forças Armadas desde o ano 1930, que se intensificou a partir de 1937 com o Estado Novo de militarização da educação, mediante a inculcação da disciplina, da obediência, da organização, do respeito à ordem e às instituições, do respeito à hierarquia e o amor à pátria (Schwartzman; Bomeny; Costa, 2000, p. 49).

Sem dúvida essas concepções encontraram na Legião Brasileira de Assistência um mecanismo para a sua concretização, que foi o de educar as mulheres para a guerra, por intermédio dos cursos preparatórios e de atividades de costura, escrita de cartas, programas radiofônicos para os soldados, a biblioteca dos soldados etc. O “amor à pátria” passa, assim, a vestir os corpos e as representações das voluntárias.

Maria Claudia Bonadio (2010), ao abordar o trabalho do artista gráfico Alceu Penna, permite entender o panorama da moda brasileira nos anos 1930-1940 e o papel social, cultural e político desempenhado pelo artista nas leituras e interpretações da moda brasileira, entre elas, aquelas feitas com fins ideológicos e políticos na Segunda Guerra Mundial. Na ótica da autora, naqueles anos, a incipiência do mercado da moda nacional, visto que não havia um parque de indústrias têxteis e de confecção, fazia com que as elites consumidoras de moda e formadoras de opinião considerassem que ser elegante era se vestir de acordo com a cultura parisiense. Para as camadas médias da população, entretanto, a moda parisiense dividia espaço com a moda divulgada pelo cinema norte-americano, principalmente por suas atrizes, o que teria contribuído para a transformação do artista em um dos principais intérpretes da moda.

Como tal, Penna, por intermédio dos editoriais de moda publicados na revista *O Cruzeiro*, dialogaria com a moda internacional, com a cultura brasileira e com a política varguista. Os matizes dessa interlocução foram expostos por Bonadio ao asseverar que ao apresentar, de forma muitas vezes crítica, as últimas novidades da moda internacional e esboçar uma “visualidade brasileira”, havia uma preocupação do ilustrador na “criação” de uma “moda brasileira”, a qual estava vinculada aos ideais identitários propostos pelo Estado Novo, instalado em 1937. A viagem e permanência de Penna nos Estados Unidos entre os anos de 1939 e 1940 teria sido relevante nesse processo, impulsionando a política da “boa vizinhança” ou a aproximação entre os países. Em 1940, o retorno de Penna ao Brasil teria acentuado diálogos entre Brasil e Estados Unidos por meio da moda. Entre os exemplos citados, estão a matéria sobre carnaval de 1942, em que as cores predominantes nas propostas indumentárias são o branco, o azul e o vermelho, cores da bandeira dos Estados Unidos.

Foi nesse contexto que o cinema e as revistas, entre as quais incluímos *O Cruzeiro* e, nela, as lentes de Alceu Penna, desempenharam papéis fundamentais na subjetividade feminina. Ao levarem ao conhecimento das brasileiras os padrões estéticos, os comportamentos e as atitudes das norte-americanas por meio de diferentes estratégias, entre elas a divulgação das práticas de vestir e das aparências das estrelas de cinema ou os comportamentos e atitudes das norte-americanas, esses meios de comunicação transformavam as brasileiras em consumidoras das concepções e valores do *american way of life* (Bonadio, 2010; Nacif, 2002).

Nos anos da Segunda Guerra, a contribuição de Penna para a política assistencial e de gênero na moda assume contornos nítidos. Ele desenhará roupas e formas de atuação para as mulhe-

res; e colocará em cena os trajes e as cores que simbolizam o patriotismo de guerra. Nas lentes e nas penas de Alceu, a moda transforma-se em patriótica. A cartela das cores indicadas para as roupas ganha as cores da bandeira, “verdes em novos tons de musgo oliva e marinho muito azuis e grises, cor de café preto” (O Cruzeiro, 6 jan.1940, p. 38-39), ou no tratamento dispensado às roupas, no enfoque que dá para as influências dos trajes masculinos nas roupas femininas:

O corte masculino é uma realidade, principalmente para as *toilettes* de inverno. Esse corte encontra-se, principalmente, com frequência muito maior do que se pode realmente imaginar, não só nos *tailleurs*, como em capas, shorts e até vestimentas de interior, como nos amplos chambres que dão à mulher uma graça tão moderna e uma linha de fascinante elegância (O Cruzeiro, 26 abr.1941, p. 41).

Nessa interlocução com as mulheres, as propagandas dos produtos de beleza – esmaltes, batons e sabonetes – cumprem um papel fundamental. As estrelas de cinema dialogam com as mulheres, apresentando-se como legionárias da LBA e usando um dos uniformes que se transformou em símbolo da mobilização e do trabalho feminino na instituição: as voluntárias da defesa passiva antiaérea. Silvinha Mello, estrela de cinema, do rádio e legionária da LBA é mobilizada na propaganda do sabonete Palmolive; o “V” da vitória é usado na propaganda dos esmaltes Fátima; a campanha da “horta da vitória” inspira Penna na idealização dos “jardins da vitória”, em que as “garotas do Alceu” comunicam os trajes adequados aos fazeres de plantação de legumes e hortaliças nos quintais de suas casas com “vestidinhos, aventais e jardineiras”. Diz o encarte: “Uma horta em cada quintal é o lema para as donas de casa, que também devemos adotar” (O Cruzeiro, 17 out. 1942, p. 64-65).

Não podemos esquecer que Darcy Vargas estava no apoio e na condução dessa política de gênero. Gilda de Mello e Souza (1987, p. 19) observou a existência de dois significados para o conceito de moda. Um deles diria respeito às “transformações periódicas efetuadas nos diversos setores da vida social, na política, na religião, na ciência e na estética de tal forma que se poderia falar em modas políticas, religiosas, científicas”. O segundo, mais restrito e empregado por ela na análise do fenômeno no século XIX, diria respeito às “mudanças periódicas nos estilos das vestimentas e nos demais detalhes da ornamentação pessoal”.

Ambos os sentidos pontuaram o percurso de Darcy Vargas. Por intermédio da LBA, as ações da personagem para o envolvimento feminino nos assuntos sociais constituem-se um dos momentos ou episódios de uma espécie de “moda política” no Brasil, que teve como principais protagonistas a primeira-dama e as mulheres da instituição. Como decorrência, as influências do conflito mundial no vestuário e comportamentos femininos, naqueles anos, encontravam nos trajes das “mulheres da instituição” um meio de tradução e de comunicação do que foi feito da moda feminina e brasileira no período.

Podemos dizer que a primeira-dama e a instituição passaram a deter e a cumprir na política varguista um sentido pedagógico e ideológico de gênero. Nesse ponto, é importante lembrar que, consoante aos estudos culturais, somos educados por diferentes instâncias pedagógicas. Nessa concepção teórica e metodológica, a moda, juntamente com a família,

a escola, a Igreja, o cinema, a literatura e a imprensa, constituem-se pedagogias culturais de gênero. Elas são responsáveis pela educação dos sujeitos, ensinando modos de proceder, de se comportar, de se vestir, de consumir, bem como os valores sociais e culturais a serem compartilhados socialmente (Andrade 2003; Louro, 2008).

De modo geral e nas pedagogias culturais da moda, em particular, a afirmação de Lipovestky (1989) precisa ser considerada. Nas engrenagens da moda, a imitação e a cópia colocam-se na cadeia da longa duração de suas estratégias. Copiar e imitar, e vice-versa, são modos de operar da moda. Neles, as personagens e personalidades históricas, políticas e culturais são alguns de seus instrumentos de produção e difusão.

Na Segunda Guerra Mundial, a transformação da personagem em “estrela” da assistência social para a mobilização feminina, a qual passou a exercer, com outras “personalidades” do mundo da moda e esferas pedagógicas, influências sob os segmentos femininos, educando a aparência, o gosto e o estilo das brasileiras, possibilitou que os trajes usados pela personagem nos eventos e solenidades que tinham em mira as questões e causas de guerra fossem concebidos como “pontos de condensação” da e para a moda feminina no período. E o que ela vestia? *Tailleur*!

OS TAILLEURS DA PRIMEIRA-DAMA: IMAGENS DOS “NEGÓCIOS” ASSISTENCIAIS E DE GÊNERO

Nas descrições para a moda nos anos da Segunda Guerra Mundial, no Brasil e em outros países, a emergência do *tailleur* como traje da moda é explicada partindo-se da premissa das influências do fenômeno político nos trajes. Dominique Veillon (2004), ao abordar as mudanças ocorridas na moda francesa durante a ocupação alemã na França entre os anos de 1939 e 1941, mostra de que maneira as restrições impostas às matérias-primas ditaram uma mudança no figurino e nos comportamentos femininos, com a incorporação de peças do vestuário dos soldados no visual e no guarda-roupa. É o caso, por exemplo, do uso do *chemisier* cáqui, dos botões dourados nos casacos, dos barretes e dos quepes de feltros, bem como o modo pelo qual os alertas obrigaram as mulheres a proceder a uma revisão no guarda-roupa, priorizando vestimentas práticas e quentes como os trajes de esquí.

Os novos tempos também teriam sido sinalizados pela multiplicação das mulheres fardadas, vestindo *tailleur* preto, camisa branca e gravata preta, e pela transformação do guarda-roupa em sóbrio, marcado pelo fim dos vestidos vistosos, dos bonezinhos excêntricos, das joias extravagantes e das unhas cor de sangue, restringindo-se ao *tailleur*, quando muito acompanhado por um casaquinho de crepe, um chapeuzinho de feltro e uma bolsa grande.

Como explicam Mendes e La Haye (2003), na Grã Bretanha, para contornar os problemas de restrições de matéria-prima e mão de obra especializada, em 1941, o Conselho de Comércio introduziu o “esquema utilitário”, para produzir bens de consumo de baixa e média qualidade com os mais elevados padrões e a preços razoáveis para o consumo. A palavra “utilitário” era aplicada para os trajes feitos com tecidos utilitários, dimensionados pela qualidade mínima de peso e de conteúdo por jarda quadrada, vendidos a preços de varejo dentro do valor máximo permitido pelo governo. Os panos utilitários eram identificados pelos característicos CC41 (*Civilian Clothing* [vestuário civil] 1941).

O esquema utilitário repercutiu nas linhas dos vestuários, de vestidos e de outros itens das indumentárias das britânicas. As silhuetas das mulheres ficaram estreitas e ajustadas, com ombros pronunciados e cintura marcada. As jaquetas eram curtas e quadradas ou longas e próximas ao corpo. Os quadris, por sua vez, eram acentuados com linha de túnica, drapeados com bolsos inclinados e chapados. Já as saias, retas, com pregas invertidas ou com porções rodadas para facilitar o movimento. As bainhas ficavam a dezoito polegadas do chão – geralmente abaixo do joelho. Criava-se interesse adicional na superfície com um desenho imaginativo e a colocação de botões, como os que exibiam patrioticamente o motivo CC41. Detalhes militares ficavam evidentes no uso de cintos, bolsos peitorais, golas altas e colarinhos pequenos; um toque alegre era conseguido por meio de cores brilhantes e contrastantes.

Na Itália, comentam Mendes e La Haye (2003, p. 114), “a escassez foi severa e a silhueta da moda para as mulheres foi similar à criada na Grã-Bretanha, com trajes de ombros quadrados, razoavelmente justos, chegando pouco abaixo do joelho”. No entanto, advertem as autoras, “o estilo italiano tendia a ser mais refinado do que as linhas de alfaiataria, um tanto masculinizadas, do esquema utilitário”.

Nos Estados Unidos, a escassez de materiais foi menos aguda do que na Europa. Entretanto, as medidas restritivas se fizeram sentir na moda. Em 1942, a Secretaria de Produção de Guerra emitiu a ordem geral de limitações L-85, que proibia detalhes não essenciais. A coleção criada por Adrian, em 1942, estilista que se lançava no mercado da moda, já com longa trajetória como figurinista de Hollywood nos anos de 1930, era composta por “conjuntos distintos, exibindo ombros largos, com ombreiras, e inserções de tecidos chamativas. Os vestidos-camisa, feitos em tecidos utilitários para o uso durante o dia e com tecidos mais luxuosos e acessórios decorativos para a noite, deram o tom da moda no período (Mendes; La Haye, 2003, p. 116-117).

Na literatura para a moda brasileira, as mudanças no visual feminino teriam acompanhado a tendência mundial. Para Moutinho e Valença (2005), a moda feminina na guerra teria se modificado, tornando-se mais “comportada e séria”. As saias teriam ficado seis dedos abaixo do joelho e não se usava mais a cintura baixa. Para o dia, os trajes oficiais eram o *tailleur* e os vestidos trespassados, com pregas ou *drapés*. Para trabalhar, a brasileira costumava vestir saia de cor sóbria e blusa de jérsei, com gravata do mesmo tecido da saia, além de portar uma carteira, chapéu de feltro e luvas de pelica.

É notório nas narrativas para a história da moda na guerra, que a linha *tailleur* fornece as bases da moda feminina. Nesse sentido, é importante lembrar que na Primeira Guerra Mundial (1914 a 1917), tal como aconteceria na Segunda, observam-se mudanças significativas na criação de moda, nos tecidos para as roupas e nos métodos de produção de vestuários, os quais estão diretamente relacionados às posições e aos papéis assumidos pelas mulheres.

Em 1915, na Europa, vários estilistas introduziram referências militares em suas coleções, notadamente para o dia. “Houve uma voga da cor cáqui. Jaquetas e conjuntos de corte sóbrio com silhuetas providas de uma leve cintura tornaram-se componentes do guarda-roupa feminino”, mencionam Mendes e La Haye (2003, p. 42). Nesse contexto, “as

jaquetas tinham corte largo até a altura dos quadris, com cintos largos presos folgadoamente acima da cintura”.

Um detalhe surge na indumentária: os bolsos. Mendes e La Haye (2003, p. 42) descrevem que “tradicionalmente, as roupas da moda feminina raramente incluíam bolsos chapados, espaçosos e práticos, os quais se tornavam uma característica proeminente, ecoando o funcional uniforme militar. A esse detalhe associam-se outros, como os galões e alamares, usados para decorar paletós e conjuntos”.

Em sintonia com os novos tempos e com as exigências de maior participação feminina na vida econômica, social e política, mediante a atuação das mulheres no mercado de trabalho e no esforço de guerra, a indumentária modifica-se e aproxima-se das roupas masculinas, em particular o terno e o uniforme militar, um de seus desdobramentos. Uma aproximação marcada por diferenças nítidas. Embora modelados pela silhueta da moda, as roupas das mulheres tornavam-se distintas por “causa do padrão e da cor do tecido e de detalhes interessantes, como os colarinhos adornados com cetim, guarnições e meio cinto nas costas, detalhamento de botões e formato de bolsos e lapelas”. Não podem ser esquecidas as estolas e casacos, como complementos indumentários por meio dos quais as feminilidades eram visivelmente marcadas. Tampouco devem ser esquecidas as contribuições de Gabrielle Chanel na transformação dos modelos de guerra em tendências de vestuários informais e esportivos, marcados principalmente pela simplicidade das formas e com nítidos diálogos com a moda masculina. Na coleção de outono de 1916, ela apresentou “roupas despojadas e esportivas, formadas por conjuntos de duas peças, capas e paletós de jérsei”, um tipo de tecido até então empregado nas roupas íntimas masculinas (Mendes; La Haye, 2003, p. 46).

No Brasil, nas décadas iniciais do século XX, Rosane Feijão (2011) observou que, por volta de 1910, era usual o *tailleur*, conjunto formado por saia e casaco com gola, para passeios na cidade. A inspiração no vestuário masculino torna-se nítida nas práticas de vestir das brasileiras, nas viagens e nos ambientes de trabalho. Não obstante a gama variada de cores das saias, blusas, vestidos, os *tailleurs* seguiam as tonalidades neutras características dos casacos e calças usados pelos homens, geralmente em tons de cinza.

Ao abordarem a moda brasileira nos anos do primeiro conflito mundial, Luís André do Prado e João Braga (2012) mencionam que, “apesar de distantes do conflito bélico, as mudanças na moda foram bem recebidas pelas brasileiras, em específico as linhas das roupas que eliminavam os volumes e marcavam a cintura, acentuando as formas femininas”.

Nas leituras e interpretações trazidas para este texto, encontramos indícios mostrando que a história da moda *tailleur* carrega múltiplos sentidos. Do exposto, o que precisa ser retido é que as narrativas para a história da moda masculina e feminina envolvendo o *tailleur* sinalizam para as diferenças e os diálogos produzidos em sintonia e no ritmo dos processos históricos.

Em nossa leitura e interpretação, as influências dos uniformes dos soldados na moda feminina, narradas pela história da moda, em particular durante a Segunda Guerra Mundial, mostram de que maneira o *tailleur* transforma-se em simbólico, em uma forma de expressar como os trajes foram revestidos pelas ideologias de gênero. A hegemonia masculina inscre-

ve-se na principal tendência da moda feminina, pois é a partir do modelo e desenho da roupa do “homem” que o traje feminino é pensado e fixado como tendência da moda. O que as narrativas pontuam é isso: o conflito mundial “afetou” as mulheres e ditou a moda feminina, com roupas e comportamentos que definiam a mulher, o feminino e as feminilidades.

Aproximando as lentes para a realidade brasileira por intermédio das reflexões de Cytrynowicz (2000), a interpretação parece plausível. O autor observou que a ideologia de guerra desenvolvida pelo governo Vargas tinha como modelo a aproximação entre os sexos, a “união de esforços entre homens e mulheres”, para a ajuda mútua e coletiva em prol do país, com definições claras e precisas para cada um acerca do papel a desempenhar: para os primeiros, o *front* externo de luta, que se efetiva em junho de 1944, com a partida para a Itália do primeiro batalhão da Força Expedicionária Brasileira e, para os segmentos femininos, o *front* interno, sob a forma de “cuidados” e preservação dos bens materiais e simbólicos – a família, edifícios, patrimônios etc. –, o que sugere o investimento governamental na aproximação dos homens e das mulheres, aspecto estendido também para as roupas.

Enquanto os soldados são preparados física e espiritualmente para usar as calças dos uniformes em defesa da pátria, as mulheres são ensinadas a usar as saias para ajudar o país. Os uniformes das voluntárias e os *tailleurs* da primeira-dama no seio da ideologia de guerra passam a ser designativos da contribuição e participação feminina na guerra. Em suma, reitera-se um dos simbolismos das relações de gênero quando pensado pelas roupas: as calças dos homens precisam das saias das mulheres. A moda, assim, instrumentaliza as roupas para distinguir e aproximar homens e mulheres, dotando os corpos e as aparências com os sentidos e sentimentos das masculinidades e das feminilidades.

Sem dúvida, os trajes das mulheres da LBA e, em específico, os *tailleurs* da presidente e primeira-dama são registros da “feminilidade hegemônica” (Crane, 2006, p. 198), fabricando versões e visões femininas dos “soldados da Pátria”.

Os discursos de moda produzidos por Darcy Vargas, como mulher da elite e representante da política de gênero para as mulheres, que passam a se vestir para “cuidar e amparar os soldados”, expressam e comunicam o apoio às normas e valores culturais dominantes, segundo os quais as mulheres tinham um papel social a desempenhar na assistência social.

“O próprio da moda foi impor uma regra de conjunto e, simultaneamente, deixar lugar para a manifestação de um gosto pessoal: é preciso ser como os outros e não inteiramente como eles, é preciso seguir a corrente e significar um gosto particular”, alerta Lipovestky (1989, p. 44), para indicar que, na lógica de funcionamento da moda entre coletivo e pessoal/individual, entre tendências, propostas e práticas de vestir dos sujeitos históricos, existem processos permeados pelas escolhas dos trajes. Fazem parte desse processo os procedimentos de seleção das peças, os tecidos usados nas confecções, os cortes ou o talhe das roupas, por meio das quais os indivíduos indicam como as tendências e as propostas são apropriadas em suas práticas de vestir.

Portanto, a roupa traz, sempre, as marcas da personalidade de quem a veste, de como se veem, de como se definem, de como delas se apropriam. É possível fazer uma conexão dessa reflexão com os conceitos de práticas, representações e apropriações, conforme pensadas

por Chartier (1990), pois o que estamos afirmando é que as práticas de vestir são sempre atos de apropriação e da circulação das representações de moda.

Entre os discursos de moda produzidos por Darcy Vargas, em que ela mostra as apropriações da moda *tailleur*, estão aqueles que ela vestiu na vida pública. Entre as imagens fotográficas da personagem nas quais Darcy se mostrou para as lentes dos fotógrafos usando um *tailleur*, selecionamos dois fragmentos visuais. Eles dizem respeito a dois momentos da atuação da personagem fazendo uso do mesmo traje. Para a análise de moda, esse aspecto foi considerado relevante na medida em que fornece pistas das práticas de vestir que nortearam sua participação em eventos, aqui concebidos como momentos em que as seleções e apropriações do que é entendido como moda nas sociedades e culturas encontram espaço para a sua evidenciação e validação.

Talvez fosse apropriado afirmar que o sentido ilustrativo orientou a seleção das imagens trazidas para este texto, porém de modo muito particular. Em linhas gerais, é preciso destacar que o uso das imagens fotográficas como fonte de pesquisa se faz notar nos estudos da história e da moda, ou, se preferirmos, da história da moda. Na literatura internacional e brasileira dos estudos de moda, bem como na mídia (jornais, revistas, internet), as fotografias (ou imagens) fazem parte das estratégias narrativas. Nelas, o emprego das imagens adquire um sentido “ilustrativo” para exemplificar as propostas de indumentárias, de cabelos, de maquiagem, de sapatos e de acessórios que marcaram a história da moda, ou com vistas a orientar os leitores e leitoras sobre as formas de compor o visual, os cuidados que devem ter com o corpo, enfim, para ensinar os indivíduos a usarem os artefatos da moda na produção de suas aparências e a se mostrarem sintonizados com os seus conhecimentos.

As imagens selecionadas ilustram um tipo e estilo de *tailleur* – indumentária que, conforme observamos anteriormente, constitui-se ponto de condensação¹ da moda, das práticas de vestir da personagem. Embora sejam imagens singulares, elas também condensavam, em traços gerais, o gosto e o estilo da personagem na escolha que fazia de suas roupas, dos tecidos empregados, os cortes que selecionava para as peças de roupas, bem como os acessórios que usava para compor os visuais e mostrá-los publicamente. Enfim, o traje escolhido como pertencente ao guarda-roupa da personagem constituía-se de fragmentos de memórias das roupas que ela teve e usou. Por isso, era representativo do estilo da moda praticada por Darcy Vargas nos anos de guerra.

Aspectos relativos à técnica fotográfica também foram levados em consideração na avaliação e seleção das imagens. No período, os registros visuais produziam fotografias em preto e branco. Para empregá-las, havia alguns riscos e perigos, os quais podiam comprometer a análise, porque dificultavam o olhar sobre design (corte), cores e texturas das roupas, tópicos considerados importantes nos estudos de moda. Além disso, os problemas técnicos

1 O conceito de ponto de condensação foi extraído das reflexões de Ulpiano Bezerra de Meneses (2003), ao afirmar que o ideal no trabalho com imagens são as “séries imagéticas”, mas que algumas podem ser singulares desde que “condensem” as informações procuradas nas fontes imagéticas. Por conseguinte, do total de imagens encontradas na pasta do arquivo de Gustavo Capanema, selecionamos um fragmento visual.

podiam gerar “impressões falsas”, ou induzir ao erro nas avaliações e comentários acerca das roupas, como, por exemplo, não permitir saber se a mesma roupa havia sido usada em várias ocasiões ou se a indumentária indicada nas fotografias era quase a mesma.

Dependendo da origem da fotografia – se dos acervos da imprensa (jornais e revistas da época) ou de guarda e conservação dos documentos históricos criados para consulta, como é o do Centro de Documentação e Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC) –, Darcy Vargas e seus *tailleurs* traziam mais problemas que soluções, dadas a quantidade e a variedade de imagens. No último, quase em todos os arquivos dos homens públicos havia ao menos uma fotografia em que ela estava presente nos eventos retratados.

Em alguns documentos a presença era indicada, em outros, não. Dados os fins e objetivos políticos que estavam na origem dos documentos, isto é, referendar as atuações dos homens no poder e na política brasileira no governo Vargas, em um grande número das imagens fotográficas, além dos problemas técnicos da cor, havia ainda as dificuldades resultantes dos estilos dos fragmentos visuais. O foco fotográfico principal era a parte superior do corpo, particularmente o rosto, que proporcionava a identificação dos protagonistas dos fatos narrados em imagens pela “face e busto” e não permitia estender a análise para o “corpo inteiro”, ou a composição do traje em sua totalidade de sentido proporcionado por aquela perspectiva.

Para uma análise de moda, em que o “corpo” é tido como suporte das transformações produzidas pelas roupas nas aparências dos sujeitos, essa espécie de imagem era tida como importante para ilustrar a análise, na medida em que ajudava a contornar os problemas técnicos relativos às cores, ampliando a perspectiva de conhecimento do comprimento dos trajes e fornecendo pistas significativas dos estilos indumentários, proporcionados pelos contrastes do preto e do branco na criação de tonalidades cinzas (claros, escuros), ou de texturas em imagens por meio das cores. A nitidez das imagens, que é diretamente proporcional à origem dos documentos e de suas conservações, foi dimensionada.

Ademais, essa estratégia metodológica “dos contrastes e seus efeitos” foi desenvolvida por Roche (2007), na análise dos retratos pintados por artistas dos séculos XVII e XVIII, permitindo-lhe encontrar informações sobre as roupas perdidas pelo tempo e seus desgastes naturais, o que as tornou ausentes dos museus, concebidos como espaço de memória dos trajes. O confronto entre as cores fez emergir e permitiu-lhe observar “a rigidez das formas, a sobriedade do traje, o preto das vestimentas e a ofuscante brancura, aseada e distinta do belo linho” (Roche, 2007, p. 25).

Esses pontos ora levantados foram determinantes para a seleção das imagens fotográficas: uma é do CPDOC, do arquivo Gustavo Capanema, e a outra é proveniente do CREAS – Centro de Referência e Pesquisa em Assistência Social, que existiu na cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2001 e 2003. Elas foram selecionadas porque registram a presença e a participação da personagem em dois eventos que marcaram a história da guerra no Brasil, com o mesmo traje. Não é possível saber se as imagens foram colhidas no mesmo dia, mas o fato de ela aparecer com a mesma indumentária em dois eventos diferentes foi considerado significativo do ponto de vista de mostrar um aspecto que, para alguns estudiosos de moda, é tido como importante: “as usanças” dos trajes pelas pessoas (Calanca, 2008).

Finalmente, as fotografias selecionadas foram concebidas como documentos que permitiam conhecer o vestuário de uma personagem, portanto foram tomadas como “índice de uma época, revelando com riqueza de detalhes” (Cardoso; Mauad, 1997, p. 406) os aspectos das aparências construídas pelo sujeito com as roupas escolhidas para aparecer e comparecer publicamente.

A primeira fotografia integra a pasta de arquivo de Gustavo Capanema, do CPDOC. A legenda informa o seguinte: “Gustavo Capanema e outros durante a solenidade de lançamento ao mar do barco de pesca Ministro Gustavo Capanema. Data de produção: 11 nov. 1942 (Data certa)”. Entre os “outros” está Darcy Vargas, posicionada do lado direito de Capanema, e Maria Capanema, que entra em seguida na descrição da legenda.

A segunda fotografia, por sua vez, pertence ao acervo do CREAS. Dadas as práticas arquivísticas do CREAS, o qual era vinculado à Secretaria de Assistência Social do governo de



Fernando Henrique Cardoso, que foi a de juntar as fotografias guardadas e/ou coletadas e disponibilizá-las para consulta e pesquisa sem a devida adoção de mecanismos de identificação dos fatos e personagens retratados, isto é, sem o emprego de estratégias que viessem a orientar o uso dos fragmentos visuais nas investigações, a fotografia fornece pistas de que o registro visual da personagem foi colhido para marcar seu trabalho à frente da LBA.

Essa informação pode ser inferida visto que um dos focos da atuação da presidente foi a realização de campanhas para angariar objetos e artefatos tais como roupas, cachecóis,

cigarros, fósforos, livros etc., para os soldados mobilizados. Na fotografia, a primeira-dama aparece rodeada de meninas vestidas, aparentemente, com um uniforme escolar, recebendo um “pacote”, o que sugere um encontro da presidente da LBA com as estudantes, em um dos momentos de “doação” para uma das campanhas.

Para Castilho (2004, p. 94), “cada momento social requer um tipo de presentificação e atuação que se encontra normatizada no e pelo contexto social”. O vestido de Maria Capanema, o *tailleur* de Darcy Vargas e o da mulher que a acompanha expressam diferenças nos significados dos acontecimentos, o que, sem dúvida, foi considerado na escolha dos trajes com os quais compareceram ao evento.

Nos anos de 1930 e 1940, “o traje adequado para cada ocasião era determinado por regras muito detalhadas”, escreveu Nacif (2002, p. 43). Para “andar na rua”, prescrevia-se o uso de vestidos de cores neutras e acessórios básicos: bolsa, luvas e chapéu. Uma joia discreta ou cinto sobre a saia e a blusa era permitido no visual das mulheres. Para a tarde, entre 16 e 18 horas, e para as reuniões, chás ou lanches, estar bem vestida significava fazer uso de outro tipo de traje: “chapéu mais enfeitado, sapatos abertos e luvas mais compridas; o vestido poderia ser mais colorido”. Para a noite, a natureza dos acontecimentos pedia outro conjunto indumentário: “joias, sapatos delicados e fantasiosos (sic), bolsa pequena e delicada e o vestido até os pés. Os vestidos de baile eram longos, decotados, usados com sapatos de cor clara ou prateados”.

O vestido listrado de Maria Capanema chama a atenção na cena e talvez seja o mais destacado entre as roupas dadas a ver e a conhecer pela imagem. Por meio do vestido, Maria



comunica o significado de sua presença e participação. A frase construída pela esposa de Capanema é a de que muito embora o evento fosse de cunho político, pois tratava-se de um evento em homenagem ao “marido e ministro”, havia nele um “quê” de informalidade que permitia o uso de vestido e de sandálias nos pés. A pose e a fisionomia de Maria completam a frase “dizendo” que o traje produz para ela uma aparência descontraída e despojada.

Nesse ponto é importante lembrar que, nas décadas iniciais do século XX, as funções de mãe, esposa e dona de casa refletiam-se nos programas de lazer das mulheres (Miguel; Rial, 2012). No caso, a imagem de Maria Capanema é exemplar de um tipo de “programa de mulher da elite”, em que acompanhar o marido nos eventos políticos era uma das obrigações da esposa.

As aparências das mulheres vestidas de *tailleur* contrastam com a de Maria. Não sabemos quem é a mulher que acompanha Darcy Vargas, usando o mesmo tipo de traje, porém com chapéu. No entanto, ao escolherem entre as roupas que tinham em seus armários os *tailleurs*, elas informam que, em sua ótica, a natureza do acontecimento pedia esse tipo de traje. Na cena, os *tailleurs* e os sapatos fechados dão vazão à produção de aparências compenetradas e sérias para suas participações e atuações.

“Escolher roupas, em casa ou na loja, é nos definir e descrever”, diz Lurie (1997, p. 21). Ao se vestir no recôndito de seu quarto para os eventos retratados em imagens – com Capanema e em seus fazeres como presidente da Legião Brasileira de Assistência –, pelo *tailleur* a primeira-dama produz sentidos para a posição ocupada por ela na vida pública. Ela se veste e se mostra como “mulher dos negócios da assistência social”.

Este é o significado histórico e historiográfico do traje, o qual é reiterado pela personagem: ele é a roupa adequada ou prescrita para as ocasiões e situações de trabalho. Abro aqui um parêntese para abordar essa construção. Guiados pela leitura de Crane (2006, p. 209-211), a qual parte do princípio de que, por intermédio da moda, é possível identificar não só os discursos hegemônicos e dominantes, mas também as tensões e conflitos em seu interior, podemos perceber como o conjunto de paletó combinado com a saia, que culminaria no terninho ou *tailleur*, constituiu-se no século XIX modelo “alternativo” na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos para designar, com diferentes conteúdos, a “mulher independente” e trabalhadora (ou da classe operária, que usava o traje nos escritórios e nas lojas).

Eis uma das permanências de sentidos para o *tailleur*, que atravessou a história da moda até a contemporaneidade: “por ser uma criação adaptativa do terno, vestimenta masculina, o *tailleur* outorga à figura feminina maior credibilidade na sua competência profissional” (Castilho, 2004, p. 94). O traje no corpo da primeira-dama contribui para que suas atuações tornem-se “profissionais e críveis”. A roupa ajuda a fazer crer e a acreditar em suas aparições e fazeres.

Podemos dizer que, junto com o *tailleur*, a primeira-dama veste as representações das ideologias de gênero desenhadas pelo patriotismo e comunica a feminilidade hegemônica: as mulheres deviam somar aos vestidos que tinham, os *tailleurs*, para trabalharem pela Pátria. A feminilidade hegemônica traduzida e expressada pelos vestidos precisava ser substituída pelas roupas do trabalho assistencial. Nesse sentido é que as roupas das voluntárias e

da primeira-dama comunicam o que foi feito das mulheres na Segunda Guerra e as contribuições dadas pela moda.

Goellner (2003, p. 72) observou que, nos anos do conflito mundial, o nacionalismo e o patriotismo de guerra fizeram surgir no cenário nacional a “mãe-cívica”, em substituição à “mulher-mãe”. “Diferentemente desta última, a mãe cívica adquire voz. É ela quem fala, quem impõe normas e condutas, quem aconselha, quem incorpora o discurso oficial dos deveres e da fidelidade da pátria”. Darcy Vargas, como representante “oficial” dessa mãe cívica e da feminilidade emergente, afirma com todas as letras: “sou uma mulher a serviço da Pátria!” e, como tal e para tal, usa *tailleur*. Ela diz tudo sem dizer uma palavra, somente dando-se a ver. Disso resulta a relevância da linguagem não verbal nos estudos das mulheres, da moda e dos gêneros, uma vez que suas imagens e trajes assinalam muito sobre os mecanismos sutis de controle sobre o corpo e as aparências dos sujeitos históricos.

Porém, ela o diz de maneira muito particular. Voltamos, mais uma vez, nosso olhar para os detalhes do traje. O contraste das cores ou a textura produzida em imagens para a saia e a blusa emite sinais de que as peças eram de tecidos diferentes, pois a saia é escura e lisa; já a blusa (ou parte de cima com corte e formas de usar de casaquinho) apresenta-se em tecido de tom mais claro e com pontos escuros do bordado ou da estampa.

Os “toques” de desenhos miúdos e assimétricos estampando o tecido da blusa (ou um tipo de blusa inspirada em casaquinho), e o corte que notadamente acentua a cintura, o qual se completa com a gola, botões e manga bufante (ou semibufantes), são traços que deixam em evidência uma característica da moda romântica.

Os tecidos, os cortes e o design das roupas, as cores, os detalhes das estamparias ou os ornamentos das flores, das rendas, das fitas e seus laços são elementos que definiram as roupas e as feminilidades na história da moda feminina. A beleza, a delicadeza, o sentimentalismo, a maternidade, atributos e habilidades concebidas como “naturais ao feminino”, foram ao longo da história das mulheres interpretadas e comunicadas pela moda para definir a feminilidade.

Darcy “detalha” no traje como o trabalho assistencial agregou o feminino e a feminilidade para o “serviço da Pátria”. Entre os detalhes das peças está um broche, estrategicamente situado do lado direito da gola e esquerdo do corpo, ou do “coração”. O broche foi estilizado pela instituição para que as mulheres que atuassem nela o colocassem sobre as roupas, de modo a marcar o corpo com o símbolo de pertencimento ao grupo de “voluntárias”.

Ademais, na seleção das imagens o broche foi decisivo, pois nele está um dos suportes da ideia que permeia o texto: o fato de que a personagem, ao usá-lo nos eventos e solenidades, emitia sinais de que suas participações e atuações aconteciam como mulher pública e representante da política assistencial do governo Vargas. O que ela comunica é que os sentimentos femininos de amor ao próximo, caros à ideologia de gênero, deviam nortear as aparências e os comportamentos das mulheres. Desse modo, Darcy comunica-se com as mulheres dizendo por intermédio do *tailleur* e do broche: “sou uma mãe cívica, que se veste com o coração, para trabalhar pela Pátria”. O broche transforma-se, assim, em veículo de identificação e de comunicação da identidade feminina, além de funcionar como um elemento simbólico da feminilidade produzida nos anos do conflito mundial.

Neste texto, por intermédio das imagens de uma mulher e personagem histórica, Darcy Vargas, conhecemos e identificamos como as roupas e as aparências dos segmentos femininos – como guarda-roupas históricos e vitrines da história – também narram a história da moda e dos gêneros.

Em suma, por meio da figura de Darcy Vargas, mostramos a contribuição da moda na modelagem dos corpos e das almas das mulheres nos anos da guerra e fomos levados a conhecer como o patriotismo repercutiu na produção de aparências femininas, da feminilidade fabricada no período. Além disso, mostramos que as roupas que vestiram “a mulher de Vargas e a mãe cívica”, como vitrines históricas, permitem transformar os documentos dos acervos de documentação e memória em fontes e objetos de pesquisa sobre os meandros da vida pública e política do país, em seus diálogos com a moda. Mais que isso, evidenciamos, por fim, a utilização da moda, pelo poder e pela política, nas modelagens de gênero, definindo roupas e modos de ser, de se comportar e de se vestir dos homens e das mulheres mediante distinções e produções de significados para uns e outros.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Sandra dos Santos. Mídia impressa e educação dos corpos femininos. In: LOURO, Guacira Lopes; NECKEL, Jane Felipe; GOELLNER, Silvana Vilodre (orgs.). *Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo na educação*. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 108-123.

BONADIO, Maria Claudia. Alceu Penna e a construção de um estilo brasileiro: modas e figurinos. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 16, n. 33, p. 145-175, jun. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832010000100009>>.

CALANCA, Daniela. *História social da moda*. São Paulo: Senac, 2008.

CARDOSO, Ciro F.; MAUAD, Ana Maria. História e imagem: os exemplos da fotografia e do cinema. In: CARDOSO, C. S. F.; VAINFAS, Ronaldo (org.). *Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

CASTILHO, Kathia. *Moda e linguagem*. São Paulo: Anhembi Morumbi, 2004.

_____. Do corpo à moda: exercícios de uma prática estética. In: _____. *A moda do corpo, o corpo da moda*. São Paulo: Esfera, 2002, p. 59-72.

- CHARTIER, Roger. *A história cultural entre práticas e representações*. Lisboa: Difel, 1990.
- CRANE, Diana. *A moda e seu papel social: classe, gênero e identidade das roupas*. Tradução de Cristiana Coimbra. São Paulo: Senac, 2006.
- CYTRYNOWICZ, Roney. *Guerra sem guerra: a mobilização e o cotidiano em São Paulo durante a Segunda Guerra Mundial*. São Paulo: Edusp, 2000.
- FEIJÃO, Rosane. *Moda e modernidade na Belle Époque carioca*. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2011.
- FREYRE, Gilberto. *Modos de homem & modas de mulher*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1987.
- GOELNNER, Silvana Vilodre. *Bela, maternal de feminina: imagens da mulher na Revista Educação Physica*. Ijuí (RS): Ed. Unijuí, 2003.
- HOLLANDER, Anne. *O sexo e as roupas: a evolução do traje moderno*. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.
- LAVER, James. *A roupa e a moda: uma história concisa*. Tradução de Glória Maria de Mello Carvalho. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- LIPOVESTSKY, Gilles. *O império do efêmero: a moda e seu destino nas sociedades modernas*. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- LOURO, Guacira Lopes. Gênero e sexualidade: pedagogias contemporâneas. *Pro-Posições*, Campinas, v. 19, n. 2, maio/ago. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072008000200003&lng=en&nrm=iso>.
- LURIE, Alison. *A linguagem das roupas*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- MENDES, Valerie; LA HAYE, Amy. *A moda do século XX*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MENESES, Ulpiano T. Bezerra de. Fontes visuais, cultura visual, história visual: balanço provisório, propostas cautelares. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 23, n. 45, p. 11-36, 2003.
- MIGUEL, Raquel de Barros; RIAL, Carmen. Lazer: programa de mulher. In: PINSKY, Carla B.; PEDRO, Joana Maria (org.). *Nova história das mulheres no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2012, p. 148-168.
- MOUTINHO, Maria Rita; VALENÇA, Máslova Teixeira. *A moda no século XX*. Rio de Janeiro: Senac, 2005.
- NACIF, Maria Cristina Volphi. A moda no Brasil e os modelos estrangeiros: a influência do cinema de Hollywood na moda do vestuário feminino nos anos 30 e 40. In: CASTILHO, Kathia; GALVÃO, Diana. *A moda do corpo, o corpo da moda*. São Paulo: Esfera, 2002.
- O CRUZEIRO, ano XII, n. 10, 6 jan.1940.
- O CRUZEIRO, ano XIII, n. 26, 26 abr.1941.
- O CRUZEIRO, ano XIV, n. 51, 17 out. 1942.
- PRADO, Luís André; BRAGA, João. *História da moda no Brasil: das influências às autorreferências*. São Paulo: Disal, 2012.
- ROCHE, Daniel. *A cultura das aparências: uma história da indumentária (séculos XVII-XVIII)*. São Paulo: Senac, 2007.
- SABAT, Ruth. Pedagogia cultural, gênero e sexualidade. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 9-21, 2001.
- SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H. M. B.; COSTA, V. M. R. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SIMILI, Ivana Guilherme. *Mulher e política: a trajetória da primeira-dama Darcy Vargas (1930-1945)*. São Paulo: Edunesp, 2008a.

_____. Educação e produção de moda na Segunda Guerra Mundial: as voluntárias da Legião Brasileira de Assistência. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 31, jul./dez. 2008b. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-83332008000200019>>.

SOUZA, Gilda de Mello e. *O espírito das roupas: a moda no século dezenove*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

VEILLON, Dominique. *Moda & guerra: um retrato da França ocupada*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2004.

Recebido em 13/8/2012

Aprovado em 6/12/2012

**ASPECTOS DO ROMANTISMO NAS PAISAGENS BRASILEIRAS REALIZADAS
PELOS VIAJANTES DAS MISSÕES AUSTRIACA E RUSSA**
ASPECTS OF ROMANTICISM ON THE BRAZILIAN LANDSCAPES PERFORMED
BY TRAVELLERS OF THE RUSSIAN AND AUSTRIAN MISSIONS

ANA MARCELA FRANÇA | Professora Substituta de História da Arte no Instituto de Artes da UERJ. Doutoranda em História Social no Instituto de História da UFRJ.

RESUMO

Nas pinturas e desenhos de paisagem realizados pelos viajantes componentes das missões austríaca e russa, ambas vindas ao Brasil na primeira metade do século XIX, percebemos uma natureza registrada tanto por um tratamento científico quanto poético. Uma visão de mundo romântica permitiu que as sensações fossem mescladas às informações coletadas por esses viajantes, produzindo obras simultaneamente expressivas e documentais.

Palavras-chaves: natureza; arte; viajantes.

ABSTRACT

In landscape paintings and drawings made by travellers who were part of the Russian and Austrian missions to Brazil in the first half of the 19th century, nature is depicted through a scientific treatment just as much as through a poetic one. A Romantic perspective made it possible for these travellers to put together their feelings and acquired information, creating works at the same time expressive and documental.

Keywords: nature; art; travellers.

RESUMÉN

En las pinturas y dibujos de paisajes realizados por los viajeros de las misiones de Austria y Rusia, ambas llegadas al Brasil en la primera mitad del siglo XIX, se percibe una naturaleza descrita tanto por un tratamiento científico como poético. Una visión romántica del mundo permitió que las sensaciones se fusionasen a la información recogida por estos viajeros, produciendo obras simultáneamente expresivas y documentales.

Palabras clave: naturaleza; arte; viajeros.

Um dos eventos mais marcantes do século XIX brasileiro foi a vinda da família real portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808. Fugida das tropas napoleônicas, a realeza se instalou na então colônia para dela fazer a sua morada, encontrando um ambiente hostil e despreparado para esse tipo de recepção. Uma série de medidas foi tomada para que a cidade pudesse oferecer o mínimo de estrutura para a corte, dentre elas a vinda de missões estrangeiras, como a Missão Artística Francesa, que visava criar na colônia um ambiente cultural aos moldes da Europa, e a vinda das expedições científicas, que buscavam explorar a natureza tropical em toda a sua riqueza e diversidade. O material catalogado por essas missões científicas buscava coletar exemplares da fauna e da flora, assim como visava conhecer os habitantes das regiões tropicais, seus costumes e seus artefatos. Por outro lado, o conjunto de dados obtido nas expedições também ajudava a fazer a propaganda das riquezas do reino português no Brasil.

Trataremos neste artigo do material iconográfico produzido pelas Missões Austríaca e Russa, também conhecida como Expedição Langsdorff. Ambas as expedições percorreram o Brasil na primeira metade do século XIX, trazendo diversos profissionais, tais como geógrafos, botânicos, zoólogos, etnólogos, entre outros, e artistas que os acompanhavam nas explorações das regiões com a função de ilustrar seus habitantes, as paisagens brasileiras e os materiais encontrados. Os componentes da Missão Austro-Alemã acompanharam a princesa Leopoldina em sua viagem para o Brasil, em 1817, para se casar com dom Pedro I. Estudaram a natureza do Rio de Janeiro até 1818, quando então partiram em uma expedição que passou por São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Pará e Amazonas. A Missão Russa foi comandada pelo barão Langsdorff e percorreu o Brasil entre 1821 e 1829. Partiu do Rio de Janeiro e passou por Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, Rondônia, Amazonas e Pará.

A presença de artistas está registrada na maioria das expedições estrangeiras que percorreram o Brasil nesse período, uma vez que o documento iconográfico poderia oferecer informações através de uma linguagem visual capaz de ilustrar as características da natureza tropical. Nas imagens de paisagem muitas vezes podemos visualizar a topografia de cada região, a diversidade da flora, os animais e as pessoas que ali viviam. Essas imagens têm, assim, como função primeira apresentar ao espectador como era o Brasil de então, buscando retratar com fidelidade o que era visto pelo artista e por seus companheiros de viagem. No entanto, junto a esse tipo de registro fidedigno, vemos que as sensações dos artistas estão instaladas em suas paisagens. Para desenvolver essa questão iremos analisar especificamente as obras paisagísticas dos pintores que compunham as duas expedições, como as paisagens de Johann Moritz Rugendas e Aimé-Adrien Taunay, ambos da expedição Langsdorff, e as obras de Thomas Ender e do botânico Carl F. P. von Martius, componentes da missão austríaca.

Ao afirmar que as imagens produzidas por esses viajantes estão carregadas de sensações estou dizendo, primeiramente, que o olhar para a natureza não poderia estar destituído dos elementos culturais que compõem a sociedade na qual o indivíduo que a apreende vive. Ou seja, estaremos sempre interpretando a natureza de algum modo, estaremos sempre

nos utilizando de alguma linguagem que faça tornar acessível o entendimento do mundo natural. O mais interessante nesses viajantes e nesse contexto é que o uso da arte para obter o conhecimento do mundo não busca se contrapor à ciência, provocando um embate dicotômico, mas, ao contrário, procura se unir a ela, uma vez que a experiência do ambiente natural só se fará possível por meio de uma totalidade resultante do equilíbrio entre o mundo subjetivo e o objetivo.

Estamos falando neste momento de uma interpretação da natureza que remete diretamente ao romantismo de Schelling e de Humboldt. No livro *Sobre a relação das artes plásticas com a natureza*, original de um discurso proferido em 1807, o filósofo Schelling expõe as suas ideias sobre aquilo que aproxima intimamente a arte da natureza. Muito mais que uma forma capaz de oferecer a visualização de um ambiente natural através de uma composição que visa ser fiel à realidade, a arte, para o filósofo, é capaz de ter em si a essência do mundo natural alcançada por um entusiasmo que somente por meio do artista é possível se fazer visível. Algo do espiritual e do inconsciente estaria atrelado à matéria, até alcançar um estado mais elevado no caminho ao encontro da essência, da totalidade organicista. Deste modo, a forma de fato somente se faz existente *com e mediante a essência*, em que matéria e espírito não se contradizem, mas se completam e, mais do que existir, persistem juntos: “[...] já que a única coisa que concede beleza à obra ou ao seu todo já não pode ser a forma. Trata-se de algo que está além da forma; é a essência, o universal, vislumbre e expressão do imanente espírito da natureza” (Schelling, 2011, p. 40).

Estamos tratando aqui de uma força expansiva e viva, da vitalidade mesma da natureza, aí sempre em ação e nunca passiva. A arte quando de fato emana a beleza, segundo Schelling, não está retida somente na matéria, mas está também unida à alma, com o que ele chama de *graça*. Diante disso, o instante é transformado em eternidade, ou seja, na natureza um momento de beleza é único e intenso, se tornando pleno por sua força, constituindo-se assim esse único instante na eternidade de sua *plena existência*. A arte, do mesmo modo, atinge essa plenitude ao alcançar a essência, que não nega a forma, mas que faz dela um instante único que foge ao tempo e que se esvai na sua eternidade, portanto, na sua beleza. Penso que talvez por isso somos capazes de fruir intensamente uma obra de arte independentemente de sua datação, algo como a verdadeira beleza que escapa ao entendimento do tempo e do espaço. Na arte, segundo Schelling, a apreensão desse instante, da essência, se perpetua na eternidade, sendo permitida a transfiguração da totalidade da natureza por meio do homem, então, criador. A arte é assim a mediadora entre o homem e a natureza, nela transparece a harmonia da totalidade na criação humana que se entrelaça à essência orgânica em toda a sua espiritualidade.

Aqui, a arte supera a si mesma, por assim dizer, convertendo-se uma vez mais num mero instrumento. Nesse ápice, a graça sensível torna-se novamente apenas a casca exterior e o corpo de uma vida mais elevada; [...] a relação mais sublime entre a arte e a natureza é efetivamente alcançada, haja vista que esta última faz da primeira um meio para tornar visível a alma que nela reside (Schelling, 2011, p. 60).

Assim, as partes e os contrapostos constituem uma unidade formada pelas multiplicidades, o que faz da totalidade, e somente por isso, uma força viva e pulsante. Portanto, na arte, assim como na natureza, não é unicamente a matéria que determina a forma, mas a alma inerente a esta matéria.

Além de serem registros das características naturais das regiões percorridas, as pinturas de paisagens dos viajantes que estamos analisando neste artigo são apreensões da natureza no que consiste em ser ela também o imaterial. O que poderia ser rígido na aparência é suavizado pela presença da subjetividade¹ do autor nos desenhos, nas cores, nos pontos de vistas e no tratamento da composição. Nas paisagens de von Martius em especial, além de ele visar expor de maneira inteligível aos cientistas os indivíduos vegetais de uma floresta tropical, o botânico compõe um ambiente natural cheio da graça, experimentada quando ele esteve no local da coleta. Essa *alma* da natureza se faz presente em suas pinturas sem que o registro científico seja solapado. Martius busca, assim, unir o material registrado ao imaterial que possibilita a comunicação do ser humano com a natureza na essência do seu íntimo, de tal forma que apreende a paisagem em sua totalidade, pois esta aqui não é só a vista, mas também a sensação. É assim, do mesmo modo, que as paisagens de Taunay muitas vezes vão tomar a forma de manchas, em que a mata é figurada como diferentes tonalidades de verde entre um desenho mais gráfico de uma espécie vegetal e outra. Ou seja, a impressão faz parte da composição de uma paisagem e lhe dá forma. A paisagem, portanto, só se faz existente à medida que a subjetividade se torna perceptível, sem isso ela perde força e se reduz a uma mera ilustração. Tal ideia está mais clara no pensamento do naturalista alemão Alexander von Humboldt.

Em seu livro *Quadros da natureza*, escrito na primeira metade do século XIX, Humboldt inovou os relatos de viagens, baseados puramente na ciência descritiva, ao introduzir um discurso estético que se mescla à escrita científica. Partindo da ideia da natureza enquanto um todo, as descrições naturalistas, segundo Humboldt, seriam empobrecidas se se detivessem somente ao universo de sua fisicalidade. Para que o ambiente natural fosse de fato conhecido pela ciência seria imprescindível, também, uma apreensão sensível por parte do cientista, uma vez que a natureza não seria tão fria e rígida quanto a ciência procurava relatá-la. Ao contrário, o contínuo movimento de regeneração, de renovação da morte em vida dos elementos orgânicos e as próprias sensações despertadas naquele que adentra uma floresta demonstrariam a organicidade do mundo e a força vital deste, algo que se oporia à percepção mecanicista da natureza.

Assim, negar essa potência criadora seria negar o conhecimento real e íntimo do ambiente natural. Notemos aqui que a realidade da natureza não se resumiria somente ao seu aspecto biofísico, mas se expandiria ao indivíduo, tornando-se este parte desse todo natu-

¹ Penso aqui, nesse contexto, as subjetividades como as multiplicidades e a diversidade dos diferentes sujeitos, mas também como aquelas multiplicidades encontradas na natureza. As diferenças são necessárias na construção de um todo, fazendo da unidade algo orgânico e inquieto, em que a perfeição estaria na essência e não tanto na forma perfeita.

ral. Trata-se de uma realidade que inclui a imaginação e os sentimentos, uma realidade ao mesmo tempo objetiva e subjetiva, o que dá abertura à inclusão da estética no exercício de entendimento da vida, tendo na arte uma via essencial no que compete à apreensão da natureza. Haveria, desta forma, um movimento de retorno do homem à sua essência, por meio do conhecimento estético-científico, em que através desse conhecimento, o homem reconheceria e se reconheceria na totalidade, ou seja, a ciência e a poética combinadas seriam capazes de reaproximar o ser humano de sua essência primordial. É desse modo que a totalidade se torna unidade, pela fluidez contínua entre os elementos da natureza, tais como plantas, animais, solo, clima, composições geológicas etc., incluindo aí o próprio homem na formação do *cosmos*. E é assim, também, que a imagem da natureza não poderia ter melhor representação do que através da paisagem. “Para a concepção de paisagem, este enfoque compreensivo implica num empenho em destruir a imagem tradicional como dualidade observador/natureza para empreender a tarefa de subentender o homem no meio vital” (Aliata; Sivestri, 2008, p. 124).

A pintura de paisagem, então, como a experiência da natureza de fato e não somente a sua representação. Se a obtenção do conhecimento se dá através de meios científicos unidos aos artísticos, a pintura de paisagem não se reduz somente a ilustrar as palavras, mas é por meio dela que se experimenta a realidade e que se tem o alcance à essência desta. A expressão pictórica torna-se, assim, ativa e tão importante quanto à científica.

Quaisquer que sejam a riqueza e flexibilidade de uma língua, não é todavia empresa sem dificuldades a de descrever, por meio de palavras, o que só a arte do pintor pode representar, não falando na necessidade de se precaver contra a impressão monótona, que é a consequência necessária de uma enumeração bastante prolixa de objetos (Humboldt, 1957, v. I, p. 289).

As contradições dão corpo ao romantismo europeu, principalmente o alemão, onde os opostos mantêm as suas particularidades, porém se fundem na construção da realidade. Desse modo, os pares ciência/arte e observador/natureza, assim como sujeito/objeto e subjetivo/objetivo, perdem seu valor único de contraposição e ganham na riqueza provinda da harmonia entre os opostos e do contínuo de um e do outro. Mesmo a noção de morte e vida está relacionada a uma espécie de circularidade, uma vez que a vida vegetal só surgiria a partir da morte de organismos que, com o seu fim e com a sua matéria orgânica, colaboraria com o surgimento de novas vidas e da eterna renovação do sistema natural.² A vitalidade do mundo seria impulsionada justamente por esse processo de reciprocidade e da união dos

2 Neste trecho de *Flora Brasilienses*, Martius expõe seu pensamento sobre essa questão quando de passagem pela serra do Órgãos: “serenas imagens da morte são como imagens da vida que a virtude e a indulgência dos vivos derramaram sobre elas. O mesmo acontece na floresta. [...] Além disso, não ignoramos que a ruína da geração precedente e sua passagem para o chão preparam sobretudo o lugar para uma nova disposição das coisas” (Martius, 1996, p. 35).

opostos. Sem esse movimento a relação causal poria um fim a tudo, enquanto a organicidade das coisas se direciona rumo a uma infinitude quase mágica.

Ao compartilhar essa concepção de natureza, o tratamento rígido das imagens funcionais realizadas para as expedições adquire uma graça, própria à expressão particular do viajante. A obra *Lagoa das aves, no rio São Francisco*, atribuída a von Martius, nos mostra o momento em que o naturalista presencia uma revoada de pássaros sobre a lagoa, relatando a beleza dessa imagem tanto pictoricamente quanto a partir da escrita, dizendo:

Ressoam aqui, na mais alvoroçada celeuma grasnada, chiados e gorjeios sem fim dos mais diversos gêneros de aves, e, quanto mais observávamos o raro espetáculo, em que os animais, com a nata independência e vivacidade, sozinhos representavam os papéis no espetáculo da natureza, tanto menos vontade sentíamos de perturbar, com mortíferos tiros, aquele cenário pacífico da natureza (Spix; Martius, 1981, v. II, p. 88).



Figura 1: Imagem atribuída a Martius. *Lagoa das aves, no rio São Francisco*, s.d.

Nessa obra um cenário agradável relaxa o nosso olhar mesmo que o ambiente seja dotado de inúmeras árvores ao fundo da lagoa, as quais poderiam nos passar uma sensação de assombro ou mesmo solidão. Porém, antes de chegarmos a esse grupo de árvores somos apaziguados pela harmoniosa composição das plantas do primeiro plano e a lagoa que encantadoramente abriga os pássaros. Diferentes espécies vegetais são expostas nessa paisagem de tal maneira que haja uma harmonia entre elas, e uma suposta confusão que poderia ser exposta aí como algo negativo e obscuro cede à beleza própria e à diversidade da mata tropical. E a beleza dessa mata está justamente no fato de ela ser composta pelas diferenças da flora e da fauna e ainda assim manter um universo equilibrado e ordenado naturalmente.

Acredito que a partir dessa imagem podemos experimentar uma boa parcela do que Martius sentiu no momento em que presenciou o voo dos pássaros na lagoa, onde fica exposto um sentimento em que a ciência por si só já não seria capaz de relatar, sendo somente a escrita de tendência poética e as artes visuais capazes de transpassar a beleza do acontecimento que deu a ele o deslumbre daquela paisagem. Fica claro aqui que tal paisagem só se fez existente pelo conjunto que se criou naquele exato instante. O céu, as plantas, a terra, os sons dos pássaros, dentre outros elementos, estão ali e somente são percebidos porque Martius e seus companheiros presenciaram aquele momento único. Sem o homem para traduzir essa potência revestida de singeleza o todo natural não se completaria. É, assim, necessária a capacidade humana de expressão e de entendimento para que a natureza seja de fato compreendida, sentida em sua totalidade, para que seja devidamente alcançada.

As impressões de encantamento ou de assombro sobre a natureza são então registradas pelo viajante, amenizando a possibilidade de uma percepção limitada à exatidão analítica. Assim, haveria uma preocupação em passar o conjunto de informações e sensações nos relatos de viagens, de modo que o leitor pudesse sentir, junto ao conhecimento dos objetos coletados (Martius, por exemplo, se utilizava do método lineriano de classificação botânica), a grandiosidade do ambiente explorado de uma maneira aprazível.

Este e muitos outros gozos são recusados aos povos setentrionais. Grande número de estrelas e de famílias vegetais, precisamente as mais belas, como as palmeiras, os fetos de grandes dimensões, as bananeiras, as gramíneas arbóreas e as mimosas de folhas delicadas, são-lhes eternamente desconhecidas. As plantas doentias, encerradas nas nossas estufas, não representam senão muito incompletamente a majestade da vegetação tropical; mas, na perfeição da linguagem, na brilhante fantasia do poeta, e na arte imitadora da pintura, há manancial abundante de compensações onde a nossa imaginação pode encontrar as imagens vivas da natureza exótica. Nos climas gelados do norte, no meio das charnecas estéreis, o homem pode apropriar-se de tudo o que o viajante vai pedir às zonas mais afastadas; e criar, dentro de si mesmo, um mundo, obra de sua inteligência, livre e imorredouro como ela (Humboldt, 1957, v. I, p. 299).

Os relatos unidos às imagens seriam, então, capazes de criar um ambiente dinâmico para ser vivido pela imaginação do leitor. Estetizando o trabalho científico sobre o universo natural, o viajante tornaria possível a contemplação das várias paisagens através da escrita, possibilitando ao leitor experimentar, por um momento, as qualidades de uma dada localidade até esse momento desconhecida. A natureza é vista, então, como a comunhão entre ciência e estética, uma vez que a primeira tratada isoladamente não traduziria a potência do mundo natural e a segunda, por si só, seria deixar-se perder por *devaneios*, incapazes de oferecer o entendimento do mundo. Portanto, se fazia necessário que o viajante se colocasse num campo de equilíbrio para que não corresse o risco de alienar-se e tivesse a consciência de que ver é também sentir. A paisagem desenhada ou pintada torna-se, assim, o veículo pelo qual o particular e o totalizante são apreendidos pelo sujeito, onde a impressão integradora

se faz de fato inteligível. A imaterialidade do universo material da natureza harmoniza a diversidade das espécies, e as suas particularidades se fazem visíveis a partir da coexistência no todo orgânico. Por isso, não haveria melhor maneira de apresentar a vitalidade contínua e a *figuração animada* da natureza do que pela linguagem poética.

Von Martius e Rugendas são dois viajantes que expõem explicitamente tal forma de descrição em seus relatos de viagem. No primeiro tomo de *Flora Brasilienses* fica clara a importância da linguagem estética tanto nas imagens quanto na escrita de Martius. Junto com sua minuciosa e rica descrição dos lugares, Martius se utiliza de desenhos e pinturas, em sua maioria emprestados do artista Thomas Ender, de Rugendas, entre outros, na intenção de dar visualidade para aquilo que muitas vezes dificulta às palavras. Uma complementação da escrita na arte visual e vice-versa. Assim ele justifica nas primeiras páginas de *Flora Brasilienses* o uso das ilustrações:

pareceu-nos necessário não apenas descrever com palavras as principais variedades de plantas, mas ainda ilustrar com desenhos as suas principais características. Assim, pois, pelo estudo os leitores serão levados a conhecer cada uma das plantas brasileiras como se estivessem lá mesmo, em meio ao teatro próprio da flora. Conduzidos por nós, poderão percorrer com os olhos da alma os amenos jardins daquela natureza tão pródiga, tomando contato – e temos certeza que com imenso prazer – com aquelas plantas como se elas estivessem vivas e exuberantes, conhecendo por este meio o que o destino não permitiu que alcançassem por si mesmos. Foi, portanto, com este propósito que nos dispusemos a dar uma visão das diversas regiões do Brasil (Martius, 1996, p. 23).

Desse modo, o botânico deseja que seus leitores compartilhem as sensações despertadas pelas paisagens brasileiras. E para isso, não bastariam os desenhos técnicos, mas também a forma artística de descrição. Nessas pinturas de paisagens é que o espectador poderá realmente vivenciar a observação e o conhecimento de uma planta no que seria seu *habitat* natural. O indivíduo vegetal passa então a ser pensado em um *bioma*, em um espaço que torna propício o seu surgimento e o seu desenvolvimento. Mais que isso, esse indivíduo é visto entre a diversidade das espécies e em sua relação com estas, não sendo a sua existência delimitada somente a si, mas estendida a toda uma cadeia viva que se encontra interligada. Assim, voltar o olhar para a mata, indo para além da espécie registrada, se torna necessário nesse momento e olhar para a formação e o entendimento dos *biomas* se faz coerente no sentido de se obter um estudo sobre as vegetações e a sua relação com o ambiente. As pinturas de paisagem, portanto, são capazes de traduzir essa diversidade, pois visam abarcar uma parcela do todo orgânico movido pelas diferenças, estas que vão propiciar a riqueza de uma floresta.

Na primeira metade do século XIX, de fato, havia a intenção de passar também para os leigos os feitos das explorações científicas por meio dos relatos de viagens. Homens e mulheres comuns tinham acesso à ciência através de revistas, livros e periódicos ligados ao assunto. E com o intuito de atingir uma parcela leiga da população, ou melhor, a elite, tais escritos traziam uma linguagem mais literária, sem que a linguagem específica ficasse de lado, para que pudessem atrair um número maior de pessoas interessadas no tema. Nos relatos de

viagem percebemos a preocupação dos autores em compartilhar as suas experiências com os seus leitores, havendo muitas vezes um diálogo direto entre o viajante e aquele que lê o escrito. A linguagem literária combinada à científica era um modo de escrita que dava conta tanto da informação quanto da leitura prazerosa do conteúdo, o qual visava, sobretudo, oferecer ao leitor experimentar as terras exóticas exploradas, numa imersão que muitas vezes atravessava os cinco sentidos.

Imaginação e rigor se mesclavam então a todo o momento para que a realidade das terras viajadas fosse passada com fidelidade para o público que não podia sair de suas casas – mescla esta também assumida na filosofia de Schelling, nos pensamentos de Goethe e na ciência de Humboldt, como exposto anteriormente, para a construção de uma reflexão e de um conhecimento vivo da natureza. Algo que dá abertura e importância ao papel da arte na área científica. A imagem colocada junto à escrita nos relatos dava visualidade à narrativa, enquanto uma complementação entre a escrita e a imagem, e também oferecia ao próprio viajante uma ferramenta de linguagem capaz de transpor as vivências, os lugares, as pessoas e seus artefatos conhecidos durante a empreitada.

As aquarelas de Thomas Ender e de Taunay, por exemplo, têm um traço gracioso, leve e por vezes interrompido, livre da rigidez como um sinônimo de fidelidade descritiva. Em geral, as obras de Ender não deixam de ser precisas e para a obtenção dessa precisão ele não necessita recorrer ao desenho rigoroso. A natureza que o artista reproduz em seus trabalhos é cheia de graciosidade, de beleza, de harmonia e também de informação botânica. Não é a toa que a sua obra será a mais utilizada na ilustração da *Flora Brasilienses*, de Martius. A definição dos elementos que compõem a paisagem é originária de um bom desenho, porém, mais do que isso, da presença do sentimento do artista enquanto um sujeito que apreende o mundo não só com a objetividade visual, mas também com a sua subjetividade. A imaginação, desse modo, entra como uma grande aliada na narrativa de viagens, ao ser colocada ao lado da ciência, e a pintura de paisagem se torna fundamental nas expedições por se ter nela a apreensão da natureza desde o seu sentido exterior ao interior, uma vez que tem na expressão e no entendimento do sujeito a plenitude de sua existência.

Por isso, exigir que as paisagens sejam espelhos fiéis da realidade é tão insensato quanto acreditar que nas ciências naturais se tem a verdade absoluta do que seja a natureza. O ser humano vai estar sempre interpretando o mundo, seja em manifestações em que a imaginação se encontre mais explícita, seja em expressões em que ela esteja mais contida, ao ponto de ser até negada. Deste modo, as paisagens dos viajantes aqui tratados nos mostram, sem dúvida, mais do que somente o seu aspecto biofísico, uma vez que também demonstram um dos significados que se tinha do que seria a natureza brasileira naquele período – a natureza dos quilombolas na época era bastante diferente da natureza da elite carioca, por exemplo. Algo pensado por Donald Worster em seu célebre artigo *Para fazer história ambiental*, em que diz que não temos uma única ideia de natureza, mas

muitas ideias, significados, pensamentos, sentimentos, empilhados uns sobre os outros [...]. Ainda assim, a natureza é também uma criação das nossas mentes, e por mais que

nos esforçamos para ver o que ela é objetivamente em si mesma, por si mesma e para si mesma, em grande medida caímos presos nas grades da nossa própria consciência e nas nossas redes de significados (Worster, 1991, p. 210).

Worster expõe que os nossos pensamentos e a nossa linguagem modulam aquilo a que chamamos natureza e que, por isso, o seu significado se modifica nas diferentes sociedades. Além disso, essa palavra toma significados variados em um mesmo contexto histórico, ao ser encarada de modos distintos pelos indivíduos ou pelas várias camadas sociais de uma mesma cultura. Por isso, faz-se necessário, segundo Worster, que o historiador percorra as esferas do folclore, do mito, da literatura, da religião, do paisagismo, entre outras, para que se tenha uma noção global do significado de natureza em uma sociedade específica. Ou seja, podem existir várias representações de um mesmo ambiente natural.

Raymond Williams em seu livro *Problems in Materialism and Culture* (1980) também nos apresenta as diversas ideias de natureza enquanto construções históricas. Em um dos capítulos, chamado *Ideas of Nature*, o autor expõe que o significado de natureza é uma gama dos diferentes usos do termo ao longo da história. Variando entre a significação latina, *natura*, como uma espécie de lei imutável, constituinte da essência do mundo, e a crença de ser uma personificação divina e feminina (*divine Mother*), o autor afirma ser a ideia de natureza uma ideia do homem e, para ir mais além, uma ideia do homem na sociedade, nos vários tipos de sociedades. Desse modo, o problema da denominação também é colocado ao nomearmos natureza às muitas figurações daquilo que é então uma construção mental e social, dotada de uma complexidade de significações em constante mutação.

Portanto, vemos que a nossa experiência do ambiente natural vem carregada de significações dadas por nós, seres históricos e culturais que vivem em coletividade e em sociedades determinadas. Experimentamos sim o universo biofísico, mas experimentamos concomitantemente a nossa visão de mundo.

Sabemos que as manifestações artísticas, por mais que tendam a ser objetivas ou fiéis à realidade, serão sempre a expressão de um determinado sujeito inserido em um dado contexto histórico e cultural. Portanto, elementos que componham a estética da sociedade a qual este sujeito vive ou mesmo elementos imaginários podem entrar em cena ao lado de registros “reais”, simplesmente para adequar uma dada composição. Exemplo disto, são árvores colocadas em algumas pinturas de paisagem para se obter um equilíbrio na forma, uma certa simetria do espaço ou mesmo para intensificar a sensação de perspectiva. Assim, alguns elementos presentes nas pinturas ou desenhos dos artistas que visam retratar um determinado lugar podem ter não mais que uma função estética. Tal aspecto ressaltado, de modo algum desqualifica as pinturas de paisagem, mas procura mostrar que os viajantes eram homens de seu tempo e que aportavam no Brasil com um olhar estético carregado dos padrões de beleza europeia.

Além disso, devemos recordar que a imaginação – ainda mais quando se tratando de um ambiente desconhecido – era um elemento relevante na apreensão da natureza, como já falado anteriormente, o que dá abertura a uma construção expressiva e o que, de fato,

permitiria a comunicação completa entre homem e natureza e entre viajante e espectador. Portanto, ao fazermos uso dessas imagens para estudarmos a natureza dos oitocentos brasileiro, temos que levar em conta que os registros das diferentes paisagens, por mais que tendam dar conta da veracidade do que seja um determinado ambiente natural, estarão envolvidos pelas sensações de seu autor. Isso porque nós, seres históricos e sociais, construímos e reconstruímos o mundo segundo o nosso entendimento e a nossa vivência, sendo a natureza parte desse processo e estando nós mesmos inclusos nele. Tal constatação qualifica as pinturas de paisagem, ao invés de as desqualificarem, por nos permitirem ter o “real” conhecimento do que era visto como natureza para esses viajantes, os quais não se detinham somente ao seu aspecto físico, mas se estendiam também ao seu aspecto imaterial.

A expedição de Langsdorff foi marcada pelas inúmeras brigas entre o barão e os pintores. A desavença com Rugendas ocorreu devido à crítica de Langsdorff sobre o seu trabalho, ao dizer que havia na maioria deles uma carga emotiva demasiada, e por querer o artista maior liberdade para pintar o que lhe interessava durante a viagem, ao modo que lhe coubesse. Tantos foram os desentendimentos que Rugendas abandonou a expedição em 1824, levando consigo a maioria de suas obras, o que resultou na dispersão delas por vários países ao longo dos anos que se seguiram. Com a saída de Rugendas, Langsdorff contratou Aimé-Adrien Taunay como o primeiro pintor, em 1825, e Hercule Florence como segundo, para que a expedição não corresse mais o risco de ficar sem os registros visuais. Também com Taunay houve desavenças pelo mesmo motivo. Imagino que Langsdorff desejava que as imagens espelhassem as paisagens com precisão extrema, porém tanto Rugendas quanto Taunay permitiram que a carga poética transparecesse em suas obras. Segundo Maria de Fátima Costa, que realizou estudos sobre a expedição,

Em mais de uma ocasião, Langsdorff critica o trabalho de Taunay por parecer-lhe inacabado, impreciso e realizado sem entusiasmo. Contudo, reconhece o valor artístico. E, não se pode perder de vista que, como chefe de uma expedição, o cônsul necessitava que seus desenhistas trabalhassem incessantemente, documentando com fidelidade a fauna, flora, lugares e populações. Porém Taunay, tal como Rugendas, procedia de uma família de artistas, educado não como um servil documentador de riscos científicos. [...]. Para ele [Taunay] sua obra aportava muito mais que um duro registro visual (Costa, 2007, p. 9).

Ao analisarmos a aquarela de Taunay feita na região da Chapada dos Guimarães (Figura 2), podemos observar que o tratamento que o artista deu à mata que margeia o rio é realizado por manchas formadas por diferentes tonalidades de verde, muito mais do que pelo desenho de cada planta individualmente. Nada que impeça um botânico fazer o reconhecimento das espécies retradas ali, estudo este já realizado no livro *Expedição Langsdorff ao Brasil 1821-1829*, com textos de Boris Komissarov. Porém, o que chama a atenção é a liberdade que Taunay sentiu para pintar a mata ao modo que lhe cabia, como manchas, liberdade esta somente possível por ter ele se desprendido da ideia de que realidade é pre-



Figura 2: Taunay. *Rio Quilombo na Chapada*, 1827.

cisão, o que resultou na representação da vegetação a partir do embate do sujeito com o ambiente. Não tenho dúvidas que essa aquarela tem a função de fazer registros da região. Primeiro porque podemos ver que elementos variados compõem uma mesma paisagem, como a mata, o rio, que dá título a obra, as pessoas na sua margem, suas vestimentas e o que estão fazendo ali. Uma mesma paisagem poderia trazer diversas informações de uma localidade, não necessariamente se restringindo aos elementos ligados à flora e à fauna. Junto a esses, eram colocadas as pessoas nativas e seus artefatos, suas casas e seus costumes, como parte da paisagem, com o sentido de aglomerar no espaço pictórico informações de níveis variados e também para reproduzir aspectos do local então visitado. O segundo ponto que indica precisamente ser essa aquarela de Taunay um registro da região são as anotações feitas no verso do papel:

Vista do rio Quilombo. Esse rio, que contém ouro e diamantes, tem suas nascentes no alto da serra da Chapada. Formado pelos rios Cachoeira, onde também existe uma lavra de ouro, e outros rios menos consideráveis, o rio Quilombo deságua no rio Manso, que forma uma barra com o rio Cuiabá depois de sua união com o rio da Casca, muito acima do porto de Cuiabá. [...]. (Taunay apud Costa, 2007, p. 15).

Este parágrafo nos mostra a intenção do artista de passar as informações sobre o rio em questão, porém interessou a ele ilustrar também o entorno do rio, a vegetação que o

margeia e como suas águas eram utilizadas para lavar roupas pelos habitantes da região, o que dá um sabor pitoresco e gracioso à imagem. Segundo Maria de Fatima Costa, tais aspectos agora expostos indicam traços do romantismo presentes em sua obra, uma vez que Taunay não se restringiu somente aos aspectos geográficos no registro: “nesta folha, Taunay demonstra como seu traço avançava, no sentido de superar as exigências impostas pela ilustração positiva. Escolhendo o corpo de um pequeno rio, executou um vigoroso diálogo de texto e imagem, captando o lugar com sua história de forma ampla e bela” (Costa, 2007, p. 16).

Desse modo, Taunay expandiu o seu olhar para além do elemento principal, o rio, a ser apreendido. O rio ocupa a parte central da tela, ficando clara a sua importância no registro como objeto primordial, no entanto a inclusão da vegetação e das figuras humanas construiu um ambiente de convivência com aquele elemento natural, dando vida a algo que poderia ser mortificado por uma ilustração geográfica ou meramente informativa. Obviamente o traço de Taunay impõe uma vitalidade às formas, isso porque ele é mais livre e menos gráfico, mais audacioso e, mais do que qualquer coisa, personalizado. Assim, a apreensão funcional de uma paisagem transparece a presença do viajante na localidade, transparece a sua imersão por onde esteve, nos passando, então, de forma fidedigna o que era a paisagem de uma dada região.

Vemos na aquarela da Figura 3, que a espécie de palmeira chamada Buriti é muito bem registrada, ao ponto que podemos reconhecer de fato esse tipo de planta. E imaginamos que, se comparada esta obra à *Rio Quilombo na Chapada*, também de 1827, Langsdorff a tenha achado mais condizente ao caráter botânico que as suas pinturas deveriam revelar. No entanto, partimos do pressuposto que interessava mais a Taunay, a apreensão do conjunto em suas paisagens, seja em uma paisagem que englobe seres humanos no primeiro plano, seja naquelas que registrem as diferentes plantas, ou melhor, a mata, em seu aspecto de *biomassa*. As impressões particulares das diversas localidades se tornam, desse modo, visíveis em seu trabalho, uma vez que a cópia precisa não se mostra primordial na maneira com que pinta a natureza, mas sim combinada à sua expressão. A variedade de plantas de uma floresta e a riqueza dos ambientes naturais nos quais passava era, assim, transposto para as suas aquarelas, que costumavam carregar em seus versos descrições que adicionavam informações sobre os lugares. No verso de *Palmeiras denominadas Buritis* está escrito:

um estudo de palmeiras ‘buritis’. Essa espécie prefere lugares úmidos, cresce em bosques e nos campos. Nos campos, são vistas raramente, exceto nos lugares molhados. Em pequenos bosques ou capões que cobrem as margens das nascentes, em grandes florestas, elas crescem por toda a parte [...]. As palmeiras apresentadas nesse desenho são jovens e destacam-se pelo seu vigor. Essa espécie atinge grande altura nas margens do rio Pardo. Eu vi exemplares de 60 pés de altura. No primeiro plano vemos três índios guanã com suas provisões de viagem. Eles são encontrados, frequentemente, pelo caminho das fazendas e engenhos, onde vão oferecer seus serviços. Seu salário, geralmente, é de 4 vinténs de ouro, 1827, junho (Taunay apud Costa, 2007, p. 17).

Percebemos nesta citação a sua preocupação em relatar a espécie Buriti em seu contexto regional ao falar dos índios guanã que teriam vivido nessa parte da Chapada. Diante disso, podemos afirmar que interessa ao artista, nessa aquarela, a apreensão da paisagem em seu aspecto global, abarcando os diferentes elementos que a constituiriam, incluindo dentre eles o próprio homem, nativo da região – igualmente à planta descrita ele ocupa o centro da tela.



Figura 3: Taunay. Palmeiras denominadas Buriti, desenhadas em Quilombo, distrito de Chapada, 1827.

A convivência de Aimé-Adrien com a arte, desde a infância, sem dúvida deu a ele mais liberdade para se expressar pictoricamente, assim como ofereceu técnicas acadêmicas de composição.³ Pablo Diener (1995) expõe a instigante questão sobre qual teria sido a versão final de suas pinturas, pois Taunay teve uma morte prematura em 1828, ainda durante a expedição, deixando-nos a incerteza se o artista iria posteriormente dar um tratamento às suas aquarelas quanto de retorno ao Rio de Janeiro. Porém, devemos considerar as suas pinturas e desenhos como a sua obra final, uma vez que foi esse o legado que nos deixou, e que, particularmente, considero de grande maestria e digno de completa admiração.

Desse modo, cada qual com as suas características, as paisagens desses viajantes nos oferecem uma parcela do que era o Brasil do século XIX. A diversidade das vegetações, dos

3 Seu pai, Nicolas Taunay, e seu tio, Antoine Taunay, vieram para o Brasil em 1816, com Le Breton, na chamada Missão Francesa.

tipos humanos e das regiões que compunham as terras brasileiras está registrada em desenhos e pinturas belas e informativas. Penso que a apreensão de toda essa diversidade, o olhar para ela, só foi possível devido ao contexto em que esses viajantes viveram, onde se tinha na visão romântica, utilizando-me da concepção de Benedito Nunes (1993), o diálogo recíproco entre o sujeito e o mundo exterior. Portanto, mesmo que eles tenham elementos em comum em suas obras, cada um representou as paisagens naturais a sua maneira, segundo o seus traços pictóricos e mais do que qualquer coisa, segundo as suas personalidades, demonstrando a diversidade tanto do vários “brasis” que compunham a natureza do Brasil, como os vários “brasis” pertencentes à pincelada de cada pintor. Tais viajantes nos fizeram ver de forma científica e poética as riquezas e as belezas naturais da nação, demonstrando que essas qualidades vêm das diferenças e da plena harmonia existente entre elas.

Referências bibliográficas

ALIATA, Fernando; SILVESTRI, Graciela. *A paisagem como cifra de harmonia: relações entre cultura e natureza através do olhar paisagístico*. Curitiba: Editora UFPR, 2008.

ARGAN, Giulio Carlo. *Arte moderna*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

CORBIN, Alain. *L'homme dans le paysage*. Paris: Textuel, 2001.

COSTA, Maria de Fátima. Aimé-Adrien Taunay: um artista romântico no interior de uma expedição científica. *Revista de História e de Estudos Culturais*, v. 4, n. 4, p. 2-17, 2007.

DIENER, Pablo. Os artistas da expedição de G. H. Langsdorff. In: COSTA, Maria de Fátima et al. *O Brasil de hoje no espelho do século XIX: artistas alemães e brasileiros refazem a expedição Langsdorff*. São Paulo: Estação Liberdade, 1995.

HUMBOLDT, Alexander von. *Quadros da natureza*. São Paulo: Editora Brasileira, 1957.

KURY, Lorelai. Viajantes-naturalistas no Brasil oitocentista: experiência, relato e imagem. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. VIII (suplemento), p. 863-880, 2001.

LISBOA, Karen Macknow. *A nova Atlântida de Spix e Martius: natureza e civilização na viagem pelo Brasil (1817-1820)*. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARTIUS, Karl F. P. von. *A viagem de von Martius: Flora Brasiliensis (1840)*. Rio de Janeiro: Index, 1996.

_____. *Historia Naturalis Palmarum*. Leipzig: T. O. Weigel, 1823-1853.

NAXARA, Marcia Regina Capelari. *Cientificismo e sensibilidade romântica*. Brasília: Editora UnB, 2004.

NUNES, Benedito. A visão romântica. In: GUINSBURG, J. (org.). *O romantismo*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1993.

PRATT, Mary Louise. Humboldt e a reinvenção da América. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 151-165, 1991.

RUGENDAS, J. M. *Viagem pitoresca através do Brasil*. São Paulo: Círculo do Livro S. A., s.d.

SCHELLING, F. W. J. *Sobre a relação das artes plásticas com a natureza*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

SPIX, Johann Baptiste von; MARTIUS, Karl F. P von. *Viagem pelo Brasil (1817-1820)*. São Paulo: Edusp, 1981, 3 v.

STEIGERWALD, Joan. The cultural enframming of nature: environmental histories during the early german romantic period. *Environment and History*, Cambridge, v. 6, n. 4, p. 451-496, 2000.

WILLIAMS, Raymond. Ideas of Nature. In: _____. *Problems in Materialism and Culture*. Londres: Verso, 1980.

WORSTER, Donald. Para fazer história ambiental. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 198-215, 1991.

Recebido em 15/8/2012

Aprovado em 6/11/2012

ARQUIVO COM “Q” E “CH”

THE USE OF THE NEW OR THE OLD SPELLING OF THE WORD “ARQUIVO” / “ARCHIVE”: MEANINGS

Maria Célia Fernandes. *Arquivo da Cidade do Rio de Janeiro: a travessia da “arca grande e boa” na história carioca*. Rio de Janeiro: Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, 2011. 384 p.

SILVIA NINITA DE MOURA ESTEVÃO | Técnica do Arquivo Nacional.

Resultado de cerca de cinco anos de pesquisa, realizada entre 2005 e 2010, *A travessia da “arca grande e boa” na história carioca* dedica-se a recompor a história do arquivo municipal do Rio de Janeiro cobrindo um longo período: da época da fundação da cidade até a primeira década do século XXI.

Com o estímulo e apoio de Beatriz Kushnir, diretora-geral da instituição, o trabalho encomendado a Maria Célia Fernandes ensaia a junção de três planos de história: a política nacional, a história da cidade do Rio de Janeiro – que, do ponto de vista administrativo, assumiu diversas posições, como vila, cidade, município neutro, capital do Estado do Brasil, sede da Corte portuguesa, capital federal, distrito federal e novamente cidade – e o desenvolvimento institucional do seu arquivo.

De forma desafiadora e complexa, a narrativa encontra-se distribuída em seis capítulos, equivalendo a recortes temporais estabelecidos pela autora que caracterizariam fases da trajetória institucional: o arquivo da Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro (1565-1889), o Arquivo do Distrito Federal (1889-1934), o Arquivo do Distrito Federal na Era Vargas (1934-1945), o Arquivo do Distrito Federal no período democrático (1946-1960), o Arquivo Histórico do Estado da Guanabara (1960-1975), o Arquivo Municipal (1975-1979) e, enfim, o Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (1979-2008).

O título recupera a expressão “arca grande e boa” presente nas ordenações do Reino que orientaram as atividades do primeiro escrivão da Câmara, a quem coube registrar, em livros, cartas de doação de sesmarias e provisões, guardando-os (as cartas e as provisões), em seguida, em uma “arca grande e boa”.

A justificativa para recuar tanto no tempo é o estabelecimento de uma relação direta entre o arquivo da Câmara Municipal do período colonial e o Arquivo Geral da Cidade atual, percepção partilhada por Sandra Horta em artigo publicado na revista *Cidade Nova*, de 2007, abordando a criação da *Revista do Arquivo do Distrito Federal* em 1894. Se o acervo da Câmara Municipal se constituiu como uma decorrência natural da prática da vereança a partir do século XVI, naquele tempo desempenhando, indistintamente, funções administrativas e legislativas, o mesmo se poderia dizer da origem do acervo do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro (AGCRJ), em especial no que tange às atividades administrativas. Ao AGCRJ seria destinado não apenas o acervo da dita Câmara, como também os documentos originários das funções desempenhadas pela Prefeitura contemporânea.

Ressalta a autora que esta lógica permeou o argumento do prefeito Bento Ribeiro (1910-1914) em mensagem ao Conselho de Intendência em 1911, ao afirmar que o Arquivo Geral era “a mais antiga repartição da municipalidade carioca em funcionamento permanente, desde o período colonial” (p. 141). O certo é que não é incomum a discussão sobre a antiguidade de uma instituição, que emerge em razão de alguma dúvida em torno das referências legais que a teriam estabelecido e pela análise da história administrativa, levando à descoberta de informações que explicitam transformações institucionais, sucessores e antecessores. Na falta de critérios legais mais objetivos, esse debate acaba por ser dominado pela interpretação e pelo modo de se entender papéis e funções, competências e finalidades.

Os capítulos do livro variam em extensão e são proporcionais ao período que abrangem e à fórmula aplicada para a reconstituição histórica nas três dimensões citadas – nacional, municipal e institucional. Na falta de fontes primárias sob a custódia do AGCRJ para essa reconstituição, a autora recorre a obras específicas, às vezes a mesma obra, para auxiliar na sua narrativa. Há uma grande preocupação em destacar eventos e movimentos políticos, assim como em indicar os principais titulares de cargos públicos. No que diz respeito ao plano nacional, não traz novidades e, em alguns momentos, a fonte de referência escolhida pela autora limita a exposição de fatos e processos. Entre a dimensão municipal e a institucional, a primeira é mais incomum e, por isso, mais interessante, pela sequência cronológica que a obra oferece. Merecia ter sido mais explorada, reduzindo o esforço de discorrer sobre a vida política nacional.

Algumas das teses que regem o capítulo 1, dedicado à história da Câmara Municipal desde a colônia até a proclamação da República, e, portanto, o mais extenso, são retomadas ao longo do livro, e podem ser sintetizadas da seguinte forma: efetivamente o arquivo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro é a origem do Arquivo Geral da Cidade; a história da administração no Rio de Janeiro imprimiu ao acervo características especiais que o distinguem dos demais arquivos municipais; os intelectuais cooptados pelo governos passam a servir o Estado em conformidade com as elites dirigentes; a cultura do sigilo, expressão muito em voga nos tempos atuais, aplicada genericamente para indicar dificuldades de acesso a documentos, vem sendo adotada e implementada desde a primeira metade do século XIX. Teses polêmicas, sem dúvida; cada uma delas merecedora de um bom debate.

Embora o leitor possa se perder diante de tantos eventos históricos citados e narrados – desde a fundação da cidade e sua expansão, passando pelas invasões francesas, o comércio portuário, a atuação das diferentes autoridades constituídas, o inconstante processo de demarcação das terras pertencentes à municipalidade, a edificação do Senado da Câmara, a expulsão dos jesuítas etc., até o presente –, a autora permite que nos familiarizemos com séries documentais instituídas nos séculos XVI, XVII. É o caso dos livros de registro destinados às escrituras dos domínios da Câmara, autos, alvarás, editais, atos expedidos pelas diferentes autoridades, provisões eclesiásticas, posturas municipais, tomo de bens do município, privilégios, infrações às posturas municipais, atas de reuniões e correspondência.

Algumas dessas séries mais antigas foram preservadas até hoje, graças, em parte, ao trabalho de copistas que recompuseram textos consumidos pelo incêndio sofrido pelo Arquivo da Câmara em 1790.

Quanto à história institucional propriamente dita, tem-se notícia de algumas das agruras rotineiras que as instituições e serviços de arquivo sofrem, como restrição de espaço, quadro de funcionários deficitário, em número e formação adequada, interferência da instabilidade administrativa interna e externa no controle do acervo, restrições conjunturais ou estruturais à sua atuação, recursos financeiros bastante limitados e dificuldades para obter instalações físicas minimamente adequadas. Sobre esse último aspecto, informam-se os diferentes locais onde funcionou o AGCRJ ao longo do tempo, até fixar-se no atual endereço, na rua Amorooso Lima, em prédio projetado com o objetivo de abrigar as diferentes funções e atividades do Arquivo da Cidade. Pouco se fala, entretanto, sobre o conjunto final do acervo, as iniciativas de organização muitas vezes interrompidas e, com muita dificuldade, depois retomadas.

Por fim, cabe observar o intrigante uso, no capítulo 2, dedicado ao Arquivo do Distrito Federal na Primeira República, do termo arquivo com “ch”. Descuido ou não na fase de revisão do texto, o fato é que a grafia antiga foi, coincidentemente, usada para o Arquivo do Distrito Federal e uma ou duas vezes para os outros demais arquivos, como, por exemplo, o Arquivo Público Nacional.

DOCUMENTOS DE ARQUIVO E HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO DA PROVÍNCIA FLUMINENSE

ARCHIVAL RECORDS AND THE ADMINISTRATIVE HISTORY OF THE FLUMINENSE PROVINCE

José Edson Schümann Lima (org.). *A província fluminense: administração provincial no tempo do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

ANA CARLA SABINO FERNANDES | Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Patrimônio e Memória (GEPPEM) do Departamento de História da Universidade Federal do Ceará.

Este livro, organizado por José Edson Schümann Lima, coordenador da equipe da Divisão de Documentos Permanentes do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro (APERJ), reflete o trabalho coletivo e contínuo da direção e dos funcionários da instituição – comprometidos com a pesquisa histórica, o tratamento arquivístico do acervo e com uma política de referência dos documentos oficiais em prol do acesso à informação pública e do conhecimento para os mais diversos fins e interesses –, ao descreverem, com base nas normas do conselho nacional e internacional de arquivos, o Fundo Presidência da Província.

A obra objetiva atender aos anseios de uma sociedade caracterizada pela produção sistemática e crescente de documentos, que almeja refletir sobre o papel contemporâneo dos arquivos, lançar questões acerca da relação que estabelecemos com os rastros do passado e, com isso, avaliar o grau de amadurecimento democrático de nossa cultura.

O processo de descrição minuciosa e analítica do Fundo Presidência da Província revela a forma seccionada como as repartições públicas, no caso a Secretaria da Presidência (com quatro seções) e as diretorias (da instrução, da fazenda e das obras públicas), organizaram e conduziram as mais diversas questões políticas, econômicas e sociais da administração fluminense entre 1834 e 1889, sob os auspícios do presidente da província, da atuação da Assembleia Legislativa provincial, das câmaras municipais e da Guarda Nacional.

O diálogo proferido entre os representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Império e da província foi o alicerce para a estruturação, funcionamento e manutenção do governo provincial e dos funcionários públicos, empregados na Secretaria ou nas diretorias. Ou seja, a Constituição, as leis e decisões do Império do Brasil, a legislação da província fluminense (leis, decretos, regulamentos, atos e decisões) e os relatórios dos presidentes aparecem nos capítulos como fonte e objeto de estudo primordiais para o entendimento do Executivo provincial.

O APERJ, desse modo, trata esses códigos legais como parte do enredo administrativo provincial e não somente como obras de referência/consulta, visto que esses documentos/textos compuseram o conjunto de documentos acumulados pelos órgãos públicos da gestão provincial e devem, portanto, ser tratados como documentos de arquivo.

Assim, destaco dois aspectos fundamentais que permeiam todo o livro: a ressignificação dos documentos de arquivo como registro/fonte para a história da administração provincial e a relação entre instrumento de pesquisa e escrita da história.

Várias concepções sobre o que significa o documento de arquivo, especialmente o documento pertencente ao arquivo público/permanente, são suscitadas pelos autores. Enumero três: primeiro, ao se pensar historicamente o Fundo Presidência da Província, têm-se como dimensão da história da província do Rio de Janeiro (século XIX), a história da administração, da acumulação documentária, da criação de arquivos e das práticas arquivísticas, como as ações do Arquivo Estatístico da província fluminense, em 1850:

O Arquivo Estatístico foi criado pelo vice-presidente da província, por meio da deliberação de 25 de junho de 1850, com o objetivo de recolher todos os documentos referentes à estatística da província. [...] Assim, cabia ao Arquivo Estatístico coligir, guardar, analisar e publicar documentos concernentes à estatística da província, além de recensear a população e demonstrar o seu movimento. [...] O Arquivo Estatístico era formado por uma repartição interna constituída por um diretor e um amanuense, além de comissários municipais, paroquiais distribuídos pelos municípios, freguesias e curatos; e subcomissários pelos distritos (Lima, 2012, p. 139).

A segunda concepção condiz com os propósitos da definição citada pelos dicionários de terminologia arquivística e no âmbito legal do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq).

A terceira e última aponta para a ideia de documento de arquivo como prova, testemunho e registro social para os estudos históricos e suporte da memória da comunidade, do Estado, da cidade etc, interagindo, dessa maneira, com o conceito hispano-americano denominado *archivalía* (Tanodi, 1961, p. 15-37), que tem como princípio o entendimento de que os documentos de valor permanente possuem valor administrativo, histórico e patrimonial e são símbolos da tradição arquivística do lugar social em que foram acumulados.

De acordo com Bellotto, a *archivalía* equivale ao que chamamos de patrimônio documental em consonância com os debates sobre patrimônio cultural:

O patrimônio documental, se atinente a uma comunidade, a uma municipalidade, a um Estado ou província, ou a uma nação, ou mesmo uma empresa, representa o que se denomina, em arquivística, a sua *archivalia*. [...] De forma feliz, ela vem sendo conceituada por teóricos arquivistas hispano-americanos, com muita precisão, porém com mais largueza, quase que com sinônimo de patrimônio documental. [...] É incontestável que um acervo arquivístico histórico, a *archivalia* ou patrimônio documental de um município, por exemplo, pertence aos munícipes, à sociedade que, na sua evolução, criou/recebeu/acumulou todos aqueles testemunhos. Essa sociedade é seu proprietário e seu beneficiário maior (Bellotto, 2000, p. 153 e 160).

A relação entre instrumento de pesquisa e possibilidades de escrita da história da administração da província fluminense está posta em livro, como matéria/conteúdo a ser estudado e discutido. A narrativa histórica dos autores tem, para tanto, como um dos pressupostos teóricos e metodológicos, a crítica documental, dada a partir dos estudos históricos, ou seja, a crítica interna e externa dos documentos (Samara; Tupy, 2007, p. 117-128).

A ordem dos papéis oficiais é pensada, bem como o que apregoavam os ministros, os presidentes da província e seus funcionários públicos constituídos por meio dos próprios documentos (nomeações e decretos), conjecturando, portanto, sobre a forma do discurso, o lugar social do conteúdo do documento administrativo, autoritário, jurídico, burocrático, que acontece (torna-se acontecimento) a partir do texto preparado sob a ótica do direito administrativo e da diplomática.

O livro *A província fluminense: administração provincial no tempo do Império do Brasil* é um excelente instrumento de pesquisa que nos faz pensar no conceito de memória arquivística (Nora, 1993, p. 14-15), e nos ajuda a entender o arquivo como prática social da memória, do poder, da política que, para tanto, usa o documento acumulado.

Os organogramas contidos na obra são subsídios para uma leitura vertical e engenhosa da administração provincial fluminense. É o método pelo qual a operação histórica (Certeau, 2000, p. 66) constrói seus instrumentos operacionais na lida com os documentos arquivados, a memória arquivada, o gesto que é comum a todas as sociedades em conflito, com a lembrança e o esquecimento. Do contrário, como entender o que fabrica e o que produz o historiador se não assumirmos a dependência que existe entre a operação histórica e as operações de arquivamento, e da civilização que se ergue nos arquivos através dos documentos?

Enfim, o livro estabelece uma relação profícua entre arquivos, história e memória, propagando um dos temas mais instigantes da história política: a história e memória da administração pública e os debates sobre o direito à memória.

Referências bibliográficas

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. Patrimônio documental e ação educativa nos arquivos. *Ciências e Letras*, Porto Alegre, n. 27, p. 151-166, 2000.

CERTEAU, Michel de. *A escrita da história*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

LIMA, José Edson Schümann (org.). *A província fluminense: administração provincial no tempo do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

NORA, Pierre. Entre história e memória: a problemática dos lugares. *Revista Projeto História*, São Paulo, n. 10, p. 7-28, 1993.

SAMARA, Eni de Mesquita; TUPY, Ismênia S. Silveira Truzzi. *História e documento e metodologia de pesquisa*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

TANODI, Aurelio. *Manual de archivología hispanoamericana: teorías y principios*. Córdoba; Buenos Aires: Universidad Nacional de Córdoba, 1961.

PRINCÍPIOS DE ACESSO AOS ARQUIVOS

PRINCIPLES OF ACCESS TO ARCHIVES

Comitê de Boas Práticas e Normas (Grupo de Trabalho sobre Acesso)

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS

Acesso é a disponibilidade de documentos para consulta como resultado tanto de autorização legal quanto da existência de instrumentos de pesquisa. Desde 1994, o Conselho Internacional de Arquivos (CIA) publicou quatro normas de descrição arquivística: ISAD(G) em 1994, ISAAR(CPF) em 1996, ISDF e ISDIAH em 2008. Essas normas se referem aos instrumentos de pesquisa – um dos dois elementos-chave de acesso aos arquivos – e transformaram a prática da descrição. Esta declaração de princípios centra-se no outro elemento do acesso: a autoridade legal para consultar arquivos.

O Conselho Internacional de Arquivos (CIA) há muito tem se preocupado com a questão do acesso aos arquivos. Na esteira das mudanças políticas na Europa, no início da década de 1990, arquivistas europeus desenvolveram o *Outline of a Standard European Policy on Access to Archives* (Esboço de uma política europeia normalizada de acesso aos arquivos), que foi adotado como a posição do CIA na Assembleia Geral Ordinária, em Edimburgo, em 1997. O *Outline*, porém, concentra-se quase inteiramente no acesso a arquivos oficiais de governo, com uma única declaração sobre acesso aos documentos não governamentais: “Recomenda-se que sejam feitos esforços para que o acesso aos arquivos privados seja, sempre que possível, realizado em consonância com a mesma norma dos arquivos oficiais”.

Dois outros documentos do CIA sublinham a importância do acesso como um elemento da prática arquivística: o *Código de ética*, de 1996, e a *Declaração universal sobre os arquivos*, de 2010. O *Código de ética* declara nos princípios 6 e 7:

Princípio 6. Os arquivistas facilitam o acesso aos arquivos ao maior número possível de usuários, oferecendo seus serviços a todos com imparcialidade.

Princípio 7. Os arquivistas visam encontrar o justo equilíbrio, no quadro da legislação em vigor, entre o direito ao conhecimento e o respeito à vida privada.

A *Declaração universal sobre os arquivos* observa “o caráter fundamental dos arquivos no apoio à condução eficiente, responsável e transparente de negócios, proteção dos direitos dos cidadãos, fundamentação da memória individual e coletiva, compreensão do passado, documentação do presente e orientação das ações futuras”, identifica como um dos papéis fundamentais dos arquivistas tornar “esses documentos disponíveis para uso”, e garante que os arquivistas trabalharão juntos para que “os arquivos sejam acessíveis a todos, respeitando a legislação pertinente e os direitos dos indivíduos, produtores, proprietários e usuários”.

Na primavera de 2010, o Comitê de Boas Práticas e Normas solicitou a um pequeno grupo de arquivistas que discutisse a possibilidade de desenvolver uma norma de boas práticas para o acesso público a todos os arquivos governamentais e não governamentais. Os integrantes do Grupo de Trabalho representavam uma variedade de tradições arquivísticas: Trudy Huskamp Peterson, Estados Unidos, Section of Professional Associations, assumiu como presidente do grupo, que teve como membros Sarah Choy, Hong Kong, Legislative Council Archives, East Asian Regional Branch; Victoras Domarkas, diretor do Arquivo Nacional da Lituânia, European Regional Branch (EURBICA); Chido Houbraken, Holanda, consultor em gestão de documentos, EURBICA; Silvia Ninita de Moura Estevão, Arquivo Nacional do Brasil, Associação Latino-Americana de Arquivos; Helene Servant, Service interministeriel des archives de France, EURBICA; Maggie Shapley, Arquivo da Australian National University, Section on University Archives and Research Institutions (SUV).¹

Após uma reunião inicial em Paris, em maio de 2010, os membros do grupo esboçaram dois documentos principais: uma declaração de *Princípios de acesso aos arquivos* e um relatório técnico referente à implementação dos *Princípios*. O Grupo de Trabalho, em seguida, convidou os presidentes dos órgãos do CIA, não representados no Grupo, e cujo trabalho frequentemente enseja reflexões sobre acesso, a nomear um membro para ler o projeto, comentá-lo e participar de uma reunião de consulta sobre os *Princípios*, em Paris, em fevereiro de 2011. O Grupo Consultivo incluiu Didier Bondue, como representante da Section for Business and Labour Archives; Fatoumatta Cisse, do West African Regional Branch; Kim Eberhard, da Section of Archives of Churches and Religious Denominations; Soufi Fouad, do Arab Regional Branch; Deborah Jenkins, da Section of Local, Municipal and Territorial Archives; Lohman Jan, da Section of International Organizations; Murambiwa Ivan, do Eastern and Southern Africa Regional Branch; Scheffbeck Gunther, da Section for Archives of Parliaments and Political Parties, e David Sutton, da Section of Literary and Artistic Archives. O Grupo Consultivo concordou que o CIA deveria adotar um conjunto de princípios de acesso e fez várias sugestões ao texto dos dois principais documentos.

O Grupo de Trabalho reformulou os dois documentos, fez com que circulassem pelo Grupo Consultivo, e novamente os editou. Na sua reunião de março de 2010, o Executive Board

¹ Deve-se ressaltar que os membros atuaram no Grupo de Trabalho por suas capacidades individuais. A declaração da prática profissional não reflete necessariamente a política oficial ou as visões dos organismos governamentais, instituições ou organizações aos quais os integrantes do Grupo estão vinculados ou associados.

(Diretoria Executiva) do CIA avaliou os *Princípios de acesso aos arquivos* revistos, juntamente com um plano e um cronograma para o debate geral sobre eles. A Diretoria Executiva aprovou o plano e o cronograma para a consulta, por considerar o acesso uma das grandes preocupações dos grupos de usuários, e compartilhou a versão preliminar com os grupos de usuários e organizações associadas, pedindo seus comentários. Além disso, também fez comentários aos *Princípios*, que foram revisados tendo em conta as opiniões expressas.

Os *Princípios* estiveram disponíveis para consulta pública entre agosto de 2011 e início de fevereiro de 2012. Além da publicação da versão preliminar no site do CIA e de um e-mail enviado no mês de janeiro recordando aos membros que o período da consulta ainda estava aberto, foram feitos convites para comentários a cerca de vinte e quatro organizações profissionais da área e associações de pesquisa. Foram recebidos vinte e sete comentários. Cinco vieram de arquivos nacionais (Bélgica, Canadá, Itália, Paraguai e Reino Unido). Dois conjuntos de comentários vieram de grupos da Society of American Archivists. Dois comentários vieram de entidades ligadas à área (International Federation of Library Associations and Institutions – IFLA e Society for History of American Foreign Relations), além de uma declaração da Association of Historians of Modern Italy, que foi incorporada nos comentários da Direzione Generale per gli Archivi. Um veio da Section on University and Research Institution Archives do CIA, e outro de um grupo de onze historiadores da África. Os demais comentários vieram de arquivistas da Argentina, Austrália, Espanha, Estados Unidos, França, Suíça e Zimbábue, representando profissionais que trabalham em arquivos governamentais (de diferentes âmbitos) e universidades. Em vários casos não foi possível determinar nem o país nem a instituição do comentador.

Após o encerramento do período de consulta pública, o Grupo de Trabalho leu todos os comentários e revisou as versões preliminares. Nessa ocasião, percebeu que o fato de ter mantido, num mesmo documento, as *Diretrizes técnicas* e os *Princípios* levou a confusões por uma parte dos leitores, e recomendou que as *Diretrizes técnicas* constituíssem um documento de apoio específico, depois de os *Princípios* serem adotados. Os *Princípios* revistos foram enviados à Diretoria Executiva para serem avaliados na reunião da primavera de 2012. Observações feitas pelos membros da Programme Commission (Comissão de Programa do CIA) e pela Diretoria Executiva nessa ocasião foram partilhadas com o Grupo de Trabalho e novas revisões foram realizadas.

São dez os *Princípios de acesso aos arquivos*, com um comentário explicativo sobre cada um deles. Os *Princípios* e os comentários, tomados juntos, constituem a declaração da prática profissional; os *Princípios* são acompanhados por um pequeno *Glossário*.

Os membros do Grupo de Trabalho reconhecem que a maioria dos governos e muitas instituições têm uma rica história de gestão do acesso. Para essas instituições arquivísticas, esta declaração da prática profissional é um suplemento aos processos já existentes, permitindo aos arquivistas avaliar suas práticas institucionais em face de um referencial externo e fortalecê-las sempre que necessário. Naquelas instituições em que os procedimentos de acesso têm sido fracos ou contestados, a declaração da prática profissional oferece uma diretriz para rever e revisar processos. Os membros do Grupo de Trabalho acreditam que os *Princípios* são uma forte declaração de prática que trará benefícios à profissão.

INTRODUÇÃO

Os documentos são preservados para uso pelas gerações atuais e futuras. O serviço de acesso conecta arquivos ao público; fornece informação aos usuários sobre a instituição e seu acervo; influencia o público quanto à confiança nos custodiadores das instituições arquivísticas e no serviço que prestam. Os arquivistas apoiam uma cultura de abertura, mas aceitam restrições conforme exigido pela legislação e outras autoridades, pela ética, ou por exigência dos doadores. Quando as restrições são inevitáveis, devem ser claras e limitadas em abrangência e duração. Os arquivistas encorajam as partes responsáveis a formular claramente mandatos e regras consistentes para acesso aos documentos, mas, na ausência de orientações inequívocas, viabilizam o acesso apropriado, considerando a ética profissional, a equidade, a justiça e os requisitos legais. Os arquivistas garantem que as restrições sejam aplicadas justa e razoavelmente, e proporcionam o uso mais amplo possível dos documentos por meio do monitoramento das restrições e da imediata revogação daquelas que não se justificam mais. Os arquivistas aderem aos *Princípios de acesso aos arquivos* ao formular e implementar políticas de acesso.

FINALIDADE DOS PRINCÍPIOS DE ACESSO AOS ARQUIVOS

Os *Princípios de acesso aos arquivos* oferecem aos arquivistas uma base de referência internacional para avaliação das práticas e políticas de acesso existentes e um quadro para uso quando do desenvolvimento ou modificação de regras de acesso.

ABRANGÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DE ACESSO AOS ARQUIVOS

Os *Princípios de acesso aos arquivos* abrangem os direitos de acesso pelo público, e a responsabilidade dos arquivistas em propiciar o acesso aos arquivos e às informações sobre eles.

Os *Princípios* reconhecem que a administração do acesso pode também envolver restrição de acesso baseada em informações contidas nos arquivos.

Os *Princípios* reconhecem, ainda, que, em alguns países, várias leis codificam regras de acesso inconsistentes entre si. Isto é válido tanto para leis que abrangem os arquivos sob custódia do governo quanto para leis referentes a arquivos em organizações privadas, não governamentais. Os arquivistas encorajam ativamente governos, parlamentos e tribunais a harmonizar a legislação de acesso.

Os *Princípios* aplicam-se tanto aos arquivos governamentais quanto aos não governamentais. Arquivos públicos e privados podem implementar os *Princípios* de maneiras diferentes.

Os *Princípios* assumem que os arquivistas estão comprometidos, de modo proativo, com a transferência de documentos de valor permanente para a custódia arquivística, quando o acesso se torna mais prontamente franqueado ao público do que sob a custódia do órgão de origem.

Os *Princípios* não cobrem as operações gerais e normas dos serviços de referência e de consulta, nem tampouco questões relacionadas aos recursos necessários para sua própria implementação.

Os *Princípios* não abrangem questões relacionadas a *copyright* porque o acesso a material com direito autoral é permitido, embora cópias somente possam ser feitas de acordo com a legislação de direitos autorais. Os *Princípios* também reconhecem que a necessidade de proteger originais do desgaste resultante do manuseio pode requerer a limitação do acesso físico aos documentos, mas os arquivistas, mesmo assim, tornam disponíveis as informações neles presentes.

Cada princípio é acompanhado de um comentário; os princípios e comentários tomados juntos constituem os *Princípios de acesso aos arquivos*.

RESPONSABILIDADES PELA IMPLEMENTAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE ACESSO AOS ARQUIVOS

As instituições que custodiam arquivos são encorajadas a comparar suas políticas de acesso com os *Princípios* e a adotá-los como um guia técnico para o acesso aos arquivos sob sua custódia. As responsabilidades fundamentais pela implementação dos *Princípios* são compartilhadas por administradores, arquivistas, doadores e o pessoal das instituições que transferem seus documentos à custódia arquivística.

Uma pessoa na instituição arquivística ou sua instância superior deve ter a responsabilidade de liderar e responder pelo programa de acesso. Esse funcionário, ou equipe, deve ter autoridade suficiente para garantir tanto a liberação no tempo oportuno quanto a proteção segura da informação. Executivos da instância superior são responsáveis pelo apoio aos programas de acesso da instituição arquivística, fornecendo financiamento adequado para isso e garantindo que seus funcionários recebam treinamento profissional e as condições necessárias ao desempenho competente de suas funções, no melhor interesse dos usuários, arquivos, produtores e doadores dos documentos.

Os arquivistas são responsáveis pelo planejamento, implementação e manutenção dos sistemas de controle de acesso. Todos os membros da equipe devem entender os princípios básicos de acesso, a necessidade de manipulação segura de informações restritas, e a responsabilidade de não divulgar informações a menos que estas se tenham tornado públicas por meio de procedimentos aprovados. Os arquivistas que participam do processo de tomada de decisão sobre acesso devem ter uma boa compreensão das leis pertinentes e das práticas de acesso, bem como das necessidades dos pesquisadores. À medida que suas atividades o exijam, os arquivistas devem treinar novos membros da equipe na operação do regime de acesso.

Ao transferir arquivos para custódia de uma instituição arquivística, doadores e funcionários reconhecem que os documentos são preservados para acesso. Se uma determinada informação precisar ser retirada do uso público por certo período de tempo, eles são responsáveis por divulgar claramente que informação é essa, as razões e o período de restrição. Funcionários e doadores negociam com os arquivistas em um espírito de cooperação e confiança.

O apoio ao programa de acesso vem de advogados, profissionais de segurança e informática, e especialistas em desclassificação. Os advogados devem compreender os princípios básicos de gestão de documentos e colaborar com a instituição arquivística no equilíbrio entre as necessidades institucionais e as dos usuários dentro do quadro legal aplicável. Ad-

ministradores de sistemas computacionais são responsáveis por assegurar que toda a documentação técnica seja clara e disponível aos arquivistas e usuários quando solicitado, e que o material sob restrição esteja em segurança e protegido do acesso não autorizado. O pessoal de segurança é responsável por garantir e monitorar o acesso às áreas de armazenamento de documentos, com vigilância especial para aquelas onde são mantidos documentos restritos. Especialistas em desclassificação, como pessoas dos órgãos que produziram os documentos a serem revisados para possível liberação, devem promover fundamentada e oportuna revisão da classificação.²

PRINCÍPIOS DE ACESSO AOS ARQUIVOS

1. O PÚBLICO TEM O DIREITO DE ACESSO AOS ARQUIVOS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS.

ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS DEVEM ABRIR SEUS ARQUIVOS O MAIS AMPLAMENTE POSSÍVEL

O acesso aos arquivos do governo é essencial para uma sociedade informada. Democracia, responsabilização, boa governança e engajamento cívico requerem a garantia legal de que as pessoas terão acesso aos arquivos de entidades públicas estabelecidas por governos nacionais, territórios autônomos, governos locais, instituições intergovernamentais e qualquer organização e pessoa, legal ou natural, no desempenho de funções públicas e operando com recursos financeiros públicos. Todos os arquivos de órgãos públicos são abertos ao público, a menos que se enquadrem numa exceção legal.

Instituições que mantêm arquivos privados não têm obrigação legal de abri-los a usuários externos, a não ser que alguma legislação específica, exigência legal ou regulação lhes imponha essa responsabilidade. Entretanto, muitos arquivos privados guardam documentos institucionais e papéis pessoais que têm significativo valor para a história social, econômica, religiosa, comunitária e pessoal, bem como para a produção de conhecimento e apoio ao desenvolvimento. Arquivistas que trabalham em instituições privadas estimulam suas organizações a propiciar acesso público aos seus arquivos, especialmente se o acervo ajudar a proteger direitos ou beneficiar interesses públicos. A pressão dos arquivistas para abertura dos arquivos ajuda a manter a transparência e credibilidade institucional, melhora a compreensão pública da história da instituição e suas contribuições para a sociedade, e ajuda a própria entidade a efetivar a responsabilidade social em partilhar a informação para o bem público, fortalecendo a sua imagem.

2. INSTITUIÇÕES CUSTODIADORAS DE ARQUIVOS TORNAM PÚBLICA A EXISTÊNCIA DOS ARQUIVOS, INCLUSIVE A DE DOCUMENTOS FECHADOS AO ACESSO, E DIVULGAM AS RESTRIÇÕES QUE AFETAM OS ARQUIVOS

Os usuários devem ser capazes de identificar a instituição arquivística que detém material de seu interesse. Os arquivistas fornecem gratuitamente informação básica sobre sua instituição e os arquivos que ela conserva. Eles informam ao público as regras gerais para uso

² Nos *Princípios*, a palavra “arquivo” refere-se ao acervo arquivístico de uma instituição, e não à própria instituição.

do acervo de acordo com as determinações legais, políticas e os regulamentos da instituição. Asseguram que as descrições do conjunto de seus arquivos são atuais, precisas e obedecem às normas internacionais de descrição para facilitar o acesso. Os arquivistas partilham versões preliminares de descrições de documentos com os usuários, se as versões finais ainda não estiverem disponíveis, quando isso não compromete a segurança ou nenhuma restrição de acesso necessária.

Instituições que facultam o acesso do público a qualquer parte de seus arquivos divulgam a política de acesso. Os arquivistas começam com a presunção de abertura; se forem exigidas restrições de acesso, eles asseguram que tais restrições estejam claramente escritas, de modo que o público possa compreendê-las e imprimir consistência à sua aplicação.

Os usuários têm o direito de saber da existência ou da destruição de uma série específica, dossiê, item ou parte de um item, mesmo que seu uso esteja vedado. Os arquivistas revelam a existência de documentos fechados ao acesso por meio de descrição acurada e inserção de folhas de substituição ou marcações eletrônicas. Os arquivistas fornecem o máximo de dados a respeito do material restrito, inclusive o motivo para a restrição e a data em que os documentos serão revisados ou estarão disponíveis para acesso, ainda que a descrição não divulgue a informação que motivou a restrição e nem viole lei ou regulação.

3. INSTITUIÇÕES CUSTODIADORAS DE ARQUIVOS ADOTAM UMA ABORDAGEM PROATIVA PARA ACESSO

Os arquivistas têm a responsabilidade profissional de promover o acesso aos arquivos. Eles divulgam informação sobre os arquivos utilizando vários meios, como a internet e publicações na *web*, documentos impressos, programas públicos, meios comerciais e outras atividades de alcance. Eles devem estar continuamente atentos a mudanças nas tecnologias de comunicação e usam aquelas que são disponíveis e práticas para promover a divulgação dos arquivos. Os arquivistas cooperam com outros arquivos e instituições na preparação de registros de localização, guias, portais de arquivos e *gateways* para assistir aos usuários na localização de documentos. Eles fornecem, de modo proativo, acesso às parcelas de seu acervo que sejam de amplo interesse do público, por meio de publicações impressas, digitalização, comunicados no site institucional, ou cooperação com projetos externos de publicação. Os arquivistas consideram as necessidades dos usuários ao determinar como os documentos devem ser publicados.

4. INSTITUIÇÕES CUSTODIADORAS ASSEGURAM QUE RESTRIÇÕES DE ACESSO SEJAM CLARAS E DE DURAÇÃO DETERMINADA, BASEADAS EM LEGISLAÇÃO PERTINENTE, RECONHECEM O DIREITO DE PRIVACIDADE DE ACORDO COM AS NORMAS CULTURAIS E RESPEITAM OS DIREITOS DOS PROPRIETÁRIOS DE DOCUMENTOS PRIVADOS

Os arquivistas proporcionam o acesso mais amplo possível aos arquivos, mas reconhecem e aceitam a necessidade de algumas restrições. As restrições são impostas por legislação ou por política institucional, da instituição arquivística ou sua instância superior, ou por um doador. Arquivistas asseguram que as políticas de acesso e as regras para suas instituições sejam publicadas, de modo que as restrições e as razões para elas sejam claras para o público.

Os arquivistas procuram limitar a abrangência das restrições ao que é imposto por lei, política institucional ou a instâncias específicas, em que o dano a um interesse legítimo público ou privado temporariamente supera o benefício da liberação num dado momento. As restrições são impostas por um período limitado, seja um período de tempo ou a ocorrência de uma dada condição, como a morte de alguém.

Restrições gerais aplicam-se ao acervo como um todo; conforme a natureza da instituição, elas abrangem a proteção de dados pessoais e da privacidade, segurança ou informações investigativas ou legais, segredos comerciais e segurança nacional. O escopo e a duração das restrições gerais devem ser claros.

Restrições específicas aplicam-se somente a conjuntos determinados de documentos e com uma duração limitada. Uma declaração clara da restrição específica deve ser incluída na descrição arquivística pública dos documentos atingidos.

O acesso a documentos privados doados é limitado pelas condições estabelecidas no instrumento de transferência, como uma escritura ou termo de doação, um testamento ou uma troca de cartas. Os arquivistas negociam e aceitam restrições do doador sobre o acesso que sejam claras, de duração limitada e que possam ser administradas de modo equitativo.

5. ARQUIVOS SÃO DISPONIBILIZADOS EM CONDIÇÕES DE ACESSO IGUALITÁRIAS E JUSTAS

Os arquivistas propiciam aos usuários, sem discriminação, acesso justo, equitativo e oportuno aos arquivos. Diferentes categorias de pessoas usam arquivos e as regras de acesso podem ser distintas para categorias de usuários (por exemplo, o público em geral; adotados buscando informação sobre os pais biológicos; pesquisadores médicos buscando informação estatística de registros hospitalares; vítimas de violações de direitos humanos). As regras de acesso devem ser aplicadas igualmente a todas as pessoas dentro de cada categoria, sem discriminação. Se um item classificado é revisto e o acesso passa a ser garantido a um integrante do público em geral, o item estará disponível para todo o público nos mesmos termos e condições.

As determinações de acesso são feitas o mais rapidamente possível, após o recebimento da solicitação. Documentos de órgãos públicos que tenham sido desclassificados antes de transferidos à instituição arquivística, exceto aqueles tornados públicos por meios ilegais ou não autorizados, permanecem acessíveis depois de serem transferidos, independentemente de seu conteúdo, forma ou data de produção. Se apenas parte da informação de um item tiver sido publicada ou estiver prontamente disponível ao público, o acesso à informação liberada permanece aberto após a transferência; informação não liberada está sujeita à política e aos procedimentos normais de acesso. Arquivistas estimulam ações legislativas e regulatórias que liberem documentos de modo responsável e não apoiam tentativas de restringir informação previamente tornada pública, seja pela reclassificação ou pela determinação de destruição dos documentos.

Instituições privadas custodiadoras de acervo proporcionam acesso igual aos usuários; entretanto, termos de doação, necessidades institucionais de segurança e restrições relacio-

nadas podem exigir que os arquivistas façam distinções entre pesquisadores. Os critérios usados por instituições privadas para determinar acesso seletivo são explicitados em sua política pública de acesso, e os arquivistas incentivam suas instituições a reduzir ao máximo essas exceções.

6. INSTITUIÇÕES CUSTODIADORAS DE ARQUIVOS GARANTEM QUE VÍTIMAS DE CRIMES GRAVES SEGUNDO AS LEIS INTERNACIONAIS TENHAM ACESSO A DOCUMENTOS QUE PROPORCIONAM A EVIDÊNCIA NECESSÁRIA À AFIRMAÇÃO DE SEUS DIREITOS HUMANOS E À PROVA DE SUA VIOLAÇÃO, MESMO SE ESSES DOCUMENTOS ESTIVEREM FECHADOS AO PÚBLICO EM GERAL

O Updated set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity (Conjunto atualizado de princípios para proteção e promoção dos direitos humanos através da ação de combate à impunidade) (2005), do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, afirma que as vítimas de crimes graves, segundo as leis internacionais, têm o direito de conhecer a verdade sobre as violações. Os *Princípios* enfatizam o papel vital que o acesso aos arquivos exerce no conhecimento da verdade, na identificação de pessoas responsáveis por violações de direitos humanos, na solicitação de indenização e na defesa contra acusações de violação de direitos humanos. Os *Princípios* afirmam que toda pessoa tem o direito de saber se seu nome aparece nos arquivos do Estado e, em caso afirmativo, de contestar a validade da informação, submetendo à instituição arquivística uma declaração que os arquivistas apresentarão sempre que o dossiê contendo o nome for requisitado para pesquisa.

Instituições arquivísticas obtêm e mantêm a evidência necessária à proteção dos direitos humanos e à contestação da violação dos direitos humanos quando crimes graves segundo as leis internacionais tenham sido cometidos. Pessoas que buscam arquivos com fins de direitos humanos têm acesso aos documentos pertinentes, mesmo se eles estiverem fechados ao público em geral. O direito de acesso com fins de direitos humanos aplica-se a arquivos públicos e, o mais extensamente possível, a arquivos privados.

7. USUÁRIOS TÊM O DIREITO DE APELAR DE UMA NEGAÇÃO DE ACESSO

Toda instituição arquivística deve ter uma política clara e procedimentos para apelação em caso de negativa inicial de acesso. Quando um pedido de acesso aos arquivos é negado, as razões para a negação devem ser claramente declaradas por escrito e transmitidas ao solicitante tão logo quanto possível. Usuários que tiverem o acesso negado são informados do seu direito de recorrer da recusa ao acesso e dos procedimentos e prazos, se houver, para fazê-lo.

Para os arquivos públicos, podem existir várias instâncias de recurso, como uma primeira revisão interna e um segundo recurso a uma autoridade independente e imparcial estabelecida por lei. Para os arquivos não públicos, o processo de recurso pode ser interno, mas deveria seguir a mesma abordagem geral.

Arquivistas que participam da recusa inicial devem fornecer à autoridade revisora informação relevante para o caso, mas não participam da decisão do recurso.

8. INSTITUIÇÕES CUSTODIADORAS DE ARQUIVOS GARANTEM QUE AS RESTRIÇÕES OPERACIONAIS NÃO IMPEÇAM O ACESSO AOS ARQUIVOS

O direito igualitário de acesso aos documentos de arquivo não se refere somente a mesmo tratamento, mas inclui também o direito de beneficiar-se igualitariamente dos arquivos.

Os arquivistas compreendem as necessidades tanto de pesquisadores existentes quanto de potenciais, e usam essa compreensão para desenvolver políticas e serviços que vão ao encontro dessas necessidades e minimizam as limitações operacionais ao acesso. Em particular, eles assistem àqueles que têm necessidades especiais, são analfabetos ou desfavorecidos e que, de outra maneira, teriam significativas dificuldades no uso de arquivos.

Instituições arquivísticas públicas não cobram taxa de admissão a pessoas que querem fazer pesquisa. As instituições arquivísticas privadas que cobram taxas de admissão deveriam considerar a capacidade do solicitante para pagá-las, e a taxa cobrada não deveria ser um impedimento para o uso dos arquivos.

Os usuários que visitam a instituição arquivística ou os que vivem distante dela podem obter cópias de documentos em todos os formatos nos quais a instituição esteja tecnicamente apta a fornecer. As instituições podem cobrar taxas razoáveis por serviços de reprodução por demanda.

A liberação parcial de documentos é uma forma de prover acesso quando um dossiê inteiro ou um item não pode ser liberado. Se um item documental contiver informação sensível em algumas poucas frases ou em um número limitado de páginas, esta informação é ocultada e o restante do item liberado para acesso público. Os arquivistas, na medida do possível, não se recusam a reeditar os documentos em função do trabalho exigido para isso; entretanto, se a edição tornar o item ou dossiê enganoso ou ininteligível, os arquivistas não o reeditam e devem mantê-lo fechado ao acesso.

9. ARQUIVISTAS TÊM ACESSO A TODOS OS ARQUIVOS FECHADOS E NELES REALIZAM O TRABALHO ARQUIVÍSTICO NECESSÁRIO

Arquivistas têm acesso a todos os arquivos fechados que estejam sob sua custódia, a fim de analisá-los, preservá-los, organizá-los e descrevê-los para que a sua existência e as razões da restrição sejam conhecidas. Este trabalho arquivístico ajuda a evitar que os arquivos sejam destruídos ou esquecidos proposital ou inadvertidamente e contribui para assegurar a sua integridade. A preservação e a descrição de arquivos fechados ao acesso promovem a confiança pública na instituição arquivística e na profissão, pois permitem que os arquivistas ajudem o público a rastrear a existência e a natureza geral desses documentos e a saber quando e como eles estarão disponíveis. Para obter acesso aos arquivos fechados, classificados por segurança nacional ou outras restrições que exijam autorizações especiais, os arquivistas devem cumprir os procedimentos de autorização necessários.

10. ARQUIVISTAS PARTICIPAM DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO SOBRE ACESSO

Os arquivistas ajudam suas instituições a estabelecer políticas e procedimentos de acesso e a rever arquivos para uma possível liberação, de acordo com as leis de acesso, e as dire-

trizes e boas práticas existentes. Os arquivistas trabalham com advogados e outros parceiros na decisão sobre a estrutura básica e a interpretação de restrições, as quais, em seguida, implementam. Os arquivistas conhecem os arquivos, as restrições de acesso, as necessidades e exigências das partes interessadas e as informações que já são de domínio público sobre o assunto a que se referem os documentos, e utilizam esse conhecimento ao tomar decisões sobre acesso. Eles ajudam a instituição a tomar decisões fundamentadas e consistentes e a alcançar resultados razoáveis.

Arquivistas monitoram as restrições de acesso, revendo documentos e eliminando restrições não mais aplicáveis.

GLOSSÁRIO

Todas as definições foram extraídas do International Council on Archives Handbooks Series, volume 7, *Dictionary of Archival Terminology*, 2nd edition, Munich, K. G. Saur, 1988, exceto aquelas com outra indicação expressa.

Acesso. Disponibilidade para consulta de documentos/arquivos, como resultado tanto de autorização legal quanto da existência de instrumentos de pesquisa.

Acesso restrito. Limitação de acesso a arquivos, a documentos específicos ou a informação de um determinado tipo imposta por regulamentações gerais ou específicas que definem data de acesso ou exclusões gerais ao acesso.

Classificação de segurança. Restrição ao acesso e uso de documentos/arquivos ou informações neles existentes imposta por um governo no interesse da segurança nacional. Esses documentos/arquivos ou informações são referidos como documentos classificados ou informações classificadas.

Confidencialidade. Qualidade ou propriedade de privacidade ou sigilo que, associada a certas informações e/ou a documentos, torna restrito o acesso.

Depósito. Entrega de documentos para a custódia de arquivos sem transferência ou título legal.

Desclassificação. Remoção de todas as restrições por classificação de segurança em informação ou documentos.

Direito à privacidade. Direito de estar a salvo da liberação não autorizada de informação contida em documentos/arquivos relacionada a questões pessoais e privadas.

Doação. Acréscimo ao acervo realizado sem despesas monetárias e que se torna propriedade unicamente do recebedor, efetuada, em geral, por escritura ou instrumento de doação.

Doador. Origem de uma doação.

Dossiê/processo. Unidade organizada de documentos agrupados, quer para uso corrente por seu produtor, quer no decurso da organização arquivística, porque se referem a um mesmo assunto, atividade ou transação. Um dossiê/processo é geralmente a unidade básica de uma série. [Conselho Internacional de Arquivos. *ISAD(G): norma geral internacional de descrição arquivística*. 2. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001.]

Edição. Processo de ocultar ou remover informação sensível de um documento antes de liberá-lo para uso público. [ARMA International. *Glossary of Records and Information Management Terms*. 3. ed.]

Escritura. Documento selado, feito em muitos países diante de um notário público, o qual, quando realizado, dá efeito a alguma disposição legal ou a acordo entre partes.

Fundo. Conjunto de documentos, independente de sua forma ou suporte, organicamente produzido e/ou acumulado e utilizado por um indivíduo, família ou entidade coletiva no decurso de suas atividades e funções. [Conselho Internacional de Arquivos. *ISAD(G): norma geral internacional de descrição arquivística*. 2. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001.]

Inspeção. Exame de documentos/arquivos para determinar a presença de documentos ou informação sujeita a acesso restrito.

Instrumento de pesquisa. Termo mais amplo que abrange qualquer descrição ou meio de referência elaborado ou recebido por um serviço de arquivo, com vistas ao controle administrativo ou intelectual do acervo arquivístico. [Conselho Internacional de Arquivos. *ISAD(G): norma geral internacional de descrição arquivística*. 2. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001.]

Item documental. A menor unidade arquivística intelectualmente indivisível, por exemplo, uma carta, memorando, relatório, fotografia, registro sonoro. [Conselho Internacional de Arquivos. *ISAD(G): norma geral internacional de descrição arquivística*. 2. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2001.]

Liberdade de informação. Conceito de um direito legal de acesso à informação contida em documentos correntes ou intermediários, distinto do direito legal de acesso a documentos.

Proteção de dados. Proteção legal dos direitos de indivíduos em relação à coleta, armazenamento e processamento automático de dados pessoais em forma legível por máquina e a liberação desses dados.

Princípios de acesso aos arquivos foi adotado pela Assembleia Geral do Conselho Internacional de Arquivos, realizada em Brisbane, Austrália, em 24 de agosto de 2012. Está disponível no site do Arquivo Nacional, como n. 56 da série Publicações Técnicas.