

A CLASSE DE LIDERANÇA DO CEARÁ:

CONSIDERAÇÕES EM TÓRNO DO
COMPORTAMENTO POLÍTICO LOCAL

Paulo Elpídio de Menezes Neto (*)

Belden Paulson (**)

1 — INTRODUÇÃO

A configuração das características fundamentais da classe de liderança do Ceará e da natureza da sua orientação política, que se pretende delinear nesta análise preliminar, resulta das observações levadas a término no curso da execução do Projeto de Pesquisa sobre o Sistema Político do Estado, empreendida no ano de 1968 pelo Instituto de Antropologia com o concurso do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade Federal do Ceará.

O sentido exploratório da investigação, em que a preocupação didática de treinamento assumiu elevada significação, decorre precisamente da natureza pioneira de que se revestiu o projeto. Fosse pelo tipo particular dos fenômenos estudados, inseridos no universo político das relações de influência, poder e autoridade, fosse pela metodologia adotada,

(*) Chefe do Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais e Filosofia da Universidade Federal do Ceará, coordenador da pesquisa.

(**) Chairman do Department of Extension da Universidade de Wisconsin — Milwaukee, EUA.

que logrou condicionar a observação e a análise dos dados coletados a modelos científicos correntes, a pesquisa sobre o Sistema Político do Ceará alcançou resultados discretos, porém compensadores. De um lado pela fixação de uma imagem lúcida de alguns traços significativos da cultura política da classe de liderança, de outro pelos subsídios proporcionados aos esforços diligentes envidados pelos dois organismos mencionados, visando a introduzir na análise e no trato dos problemas sociais o rigor e a acuidade científicos, condição indispensável à preparação de pesquisadores sociais, mormente em um meio pouco afeito à utilização dos instrumentos teóricos como veículos de conhecimento da realidade e de elaboração conceitual.

É possível que residam exatamente nesse ponto as causas determinantes das deploráveis ocorrências que cercaram a execução do projeto, transformado, repentinamente, de simples investigação acadêmica em questão vital para a segurança do Estado, mercê das denúncias que contra ele se levantaram na imprensa cearense e, por efeito de propagação, em alguns dos principais veículos de comunicações de massa do País e até mesmo do Exterior.

Os resultados que agora vêm a lume, sob os auspícios da Faculdade de Ciências Sociais e Filosofia da Universidade Federal do Ceará, vencidos os desdobramentos naturais das fases de observação, codificação, computação e avaliação*** representam uma análise preliminar sobre o comportamento da classe de liderança política do Estado do Ceará, que, se espera, venha a significar contribuição valiosa a estudos mais aprofundados que certamente haverão de ser efetivados no futuro.

2 — O PLANO DA PESQUISA

Emprestamos ao termo *liderança* uma definição ampla, configurando o *líder* como a pessoa que exerce o poder, a influência, a autoridade ou um papel na sociedade política que

(***) A equipe estava composta dos seguintes auxiliares de pesquisa: Francisco Xavier Dias, Lino Soriano Aderaldo Cilda Damasceno, Vanda Costa Aderaldo, Anahyd Boyadjian Miranda e Maria do Carmo Marques Freire.

em nosso contexto poderia ser representada por um número selecionado de municípios do interior, tomados como amostras representativas reais de tôdas as sub-regiões do Estado e da Capital, elementos constitutivos da estrutura do sistema político do Ceará.

O projeto foi assim elaborado como parte integrante da programação de pesquisas do então Instituto de Antropologia e do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia, da antiga Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade Federal do Ceará. Corresponhia, outrossim, em seus contornos gerais, como as próprias linhas de pesquisa seguidas pelos dois órgãos mencionados, aos propósitos claramente delineados e consubstanciados na observação e na análise da realidade sócio-cultural do Estado. Além das tarefas inerentes à própria pesquisa, a execução do projeto deveria ainda atender, como efetivamente ocorreu, malgrado as vicissitudes e obstáculos que vieram perturbar o seu andamento, às necessidades de treinamento de pessoal especializado ao qual se haveria de oferecer algumas experiências em pesquisa social, mediante a realização de seminários sôbre as técnicas de investigação e trabalhos de campo. Dêste treinamento resultaria um núcleo de pessoas iniciadas nas modernas técnicas de análise comportamental empregadas pela Ciência Política.

Consideradas a escassez e a insegurança dos dados oficiais disponíveis, procuramos reunir informações, baseadas em grande parte nas observações de campo realizadas pela equipe, sobretudo na aplicação de questionários, como iremos referir adiante. O material coligido por êstes meios representa um esforço inicial no sentido de projetar alguma luz sôbre a classe de liderança do Ceará.

1. *O tipo da estrutura do poder em comunidades do Estado*

Tem-se afirmado freqüentemente que o nordeste do Brasil é um exemplo característico de persistência de métodos tradicionais de govêrno, onde o poder de decisão é controlado fortemente por uma pequena elite, que detém em suas mãos

a maior parte da riqueza social e exerce domínio sobre os canais de acesso aos recursos governamentais. De acordo com esta suposição, seria possível admitir que, em um Estado como o Ceará, a dominação correspondesse ao comando de um grupo sobre o Estado, ou que cada grupo fosse, em grande parte, autárquico em sua própria área ou, ainda, que o domínio se exercesse sobre certos recursos, em cada comunidade, de maneira mais ou menos autônoma. Nessas circunstâncias, a questão básica vem a ser, em outras palavras, as condições de concentração do poder, bem como o plano da participação popular efetiva no sistema político, com inferências na especialização das funções políticas ou seja, no grau em que os mesmos indivíduos determinam diferentes decisões.¹

A construção de qualquer esboço significativo de estrutura política requer, a nosso ver, uma investigação atenta dos papéis políticos, isto é, da atividade particular que os indivíduos desempenham no processo político.² Os mesmos indivíduos podem, naturalmente, não só exercer poder e influência através de posições formais de autoridade ou de padrões informais, mas também desempenhar muitos outros papéis não políticos ou sociais, como os de *pater familias* de membros de irmandades ou associações religiosas, de negociantes relacionados etc. Embora o nosso interesse maior convergisse para a participação no processo político, fomos forçados a reconhecer as dificuldades metodológicas que esta separação oferecia em um meio que se reveste, em considerável grau, das características de uma *sociedade de famílias*, onde os padrões de influência informal são extremamente importantes.³

Ao estabelecermos as bases dessa investigação preliminar sobre a estrutura do poder em algumas comunidades do Ceará, decidimos selecionar certas áreas-chave do Estado, que pudessem ser consideradas vitais para a análise da sua vida política, nas quais procuraríamos identificar e caracterizar a classe de liderança, com fundamento nos resultados alcançados, quer mediante entrevistas, quer por um estudo de comunidade. Em outra parte discutiremos a metodologia usada para a seleção das áreas e a identificação dos líderes.

2. *As características da classe de liderança*

A política e as ações dos membros da classe de liderança como atôres políticos estão relacionadas ao processo de condicionamento e de socialização. Se a premissa muitas vezes estabelecida em trabalhos escritos sôbre o Nordeste, de que a classe de liderança tem pouco interêsse pela mudança, é aceita — presunção que deve ser submetida a tratamento baseado em evidências empíricas —, que relações poderiam ser fixadas envolvendo a educação, as profissões, a localização rural e urbana, a mobilidade residencial, a propriedade da terra, a vida organizacional? Teria o conteúdo destas variáveis mudado no decorrer do tempo — do avô ao líder atual?

Essa representação das características da classe de liderança, articulada graças às indicações de dados demográficos e a informações relativas à situação profissional, em três gerações, auxiliar-nos-ia na tentativa de analisar uma espécie particular das várias formas de cultura política e subcultura da classe de liderança — atitudes e crenças políticas, valôres e habilidades, em têrmos de propensões subjacentes e desempenho real, em um determinado período de tempo.⁴

3. *A classe de liderança e o sistema político*

Qualquer tentativa visando a descrever o papel do líder em relação ao sistema político deveria começar adequadamente com a configuração do próprio sistema político. Todavia, como de início poucas eram as noções com fundamentação empírica disponíveis sôbre o sistema político do Ceará, recorreremos, como ponto de partida, às definições propostas por David Easton e Gabriel Almond⁵ sôbre os sistemas políticos em geral.⁶

Conquanto a concepção dêesses sistemas consista sobretudo nas ações da sociedade, que envolvem o recurso à coerção legítima, Almond e Easton não indicam muito claramente “quais as atividades” e a natureza dessa “coerção”, sobretudo tal como ela é praticada. No Ceará, ademais, os indivíduos que exercem a autoridade fundamental, verdadeira, le-

gal, — a coleção de pessoas conhecida como o *governo* — nivelam-se, em determinadas circunstâncias, a certos chefes políticos informais, o que torna o conceito *governo*, como se há de convir, um instrumento operacionalmente imperfeito. Com efeito, reconhecendo a conveniência de minimizar *a priori* idéias sôbre a natureza do *sistema político* e do *governo* procuramos concentrar as nossas atenções na coleta de dados empíricos, visando à caracterização dos pontos de vista dos líderes que já houvessem sido identificados — condição essencial que nos haveria de proporcionar uma imagem real com base na qual processar-se-iam as subseqüentes avaliações.

No que concerne às *orientações políticas*, nosso interesse voltou-se especialmente para os juízos dos líderes sôbre os *inputs* — as demandas dirigidas ao sistema — e os *outputs* — as decisões reais e a ação política emanadas do *governo*. A análise das opiniões do líder não só quanto ao gênero mas quanto ao volume dos *inputs*, e também sôbre o coeficiente de eficácia das decisões adotadas por diferentes níveis do *governo* e por vários componentes da “intervenção governamental” na vida do Estado, poderia ser considerada um elemento eficiente de descrição de suas idéias sôbre a *mudança*. Essas apreciações induzem a uma investigação das próprias idéias do líder sôbre os problemas diversos, tais como a capacidade do *sistema* de provocar novas demandas, o papel das camadas da sociedade, até então apolíticas ou politicamente ineficazes, de dirigirem as suas demandas ao sistema, a definição das causas da baixa capacidade de produção do Ceará e dos seus problemas sociais agudos e as prioridades que deverão ser enfatizadas, em um futuro imediato, por aquêles que representam a autoridade.

Com o desenvolvimento do projeto, cercamo-nos também de cautela com relação aos preconceitos estáticos, freqüentemente associados à análise estrutural-funcionalista, e procuramos incorporar às nossas formulações questões e planos que poderiam revelar os aspectos dinâmicos da realidade cearense.⁷

O questionário, assim confeccionado, deveria ser administrado aos 27 deputados federais e aos 3 senadores, representantes do Ceará na Câmara Federal e no Senado; aos 65 depu-

tados à Assembléa Legislativa do Estado e a uma amostra de outros líderes. Após alguns contactos e discussões com técnicos e especialistas de várias agências de desenvolvimento do Estado, decidimos procurar e entrevistar uma parte substancial da classe de liderança em sete municípios do Ceará, considerados “pólos de desenvolvimento”.⁸ Entre êles incluem-se Fortaleza e seis cidades-chave do interior, verdadeiras *cidades capitais* de sub-regiões do Estado. Como essas cidades e o seu meio ambiente representam, de um certo modo, diferentes setores da economia do Estado, correspondendo, por outro lado, a diferentes estágios de desenvolvimento econômico e político, era fácil perceber que o seu estudo evidentemente não só proporcionaria uma representação válida do Estado, considerado no seu conjunto, mas igualmente ofereceria dados comparativos reconhecidamente interessantes entre regiões que, apresentando uma unidade política e cultural comum, possivelmente encerrariam diferenças do ponto de vista do desenvolvimento econômico e do comportamento político.

Em virtude do tempo extremamente limitado de que dispúnhamos para a execução do projeto e da escassez de recursos materiais, decidimos entrevistar 400 pessoas do Estado, conforme quadro demonstrativo abaixo apresentado.

Deputados Federais	27
Senadores	3
Deputados Estaduais	65
Líderes em seis municípios “pólos” do interior	150
Líderes em outras áreas do interior	30
Líderes em Fortaleza e vizinhanças	100
Chefes políticos não incluídos nas listas acima ⁹ ..	25
	400
TOTAL.....	400

A distribuição das entrevistas a realizar, como se pôde verificar, provia uma razoável representatividade entre a capital e os *pólos de desenvolvimento* do interior, bem como entre as sub-regiões do Estado. Além dos Deputados e dos Senadores, os outros líderes foram selecionados mediante uma

combinação dos meios comumente usados para a observação da distribuição do poder no âmbito da comunidade.¹⁰ Os três processos de escolha mais importantes foram os seguintes:

a) *Os titulares de funções formais*, localizados sob a presunção de que o poder de uma pessoa relaciona-se com a sua posição numa hierarquia oficial ou semi-oficial, apesar de admitirmos a ressalva de que a posição não reflete necessariamente o poder real, especialmente onde as relações informais e familiares revestem-se de grande importância.

Procedeu-se desde o início à preparação de uma extensa lista de cerca de 350 titulares de posições formais, graças a consultas a numerosos documentos oficiais. A lista abrangia originariamente o interior (todo o interior do Estado e não unicamente as seis *idades-pólos* e suas circunvizinhanças). Aí estavam incluídos os prefeitos dos 142 municípios, 6 bispos, 23 militares de diversas guarnições, 41 funcionários do DNOCS, 63 supervisores e chefes de escritórios locais de extensão agrícola da ANCAR, 7 dirigentes sub-regionais da Secretaria da Educação, 30 gerentes de agências locais dos dois bancos oficiais mais importantes da região (Banco do Brasil e Banco do Nordeste), 30 funcionários do Tribunal Regional Eleitoral. Esta lista constituía um inventário das mais destacadas posições formais da autoridade política local, da autoridade militar e religiosa, bem como daquelas preenchidas por representantes de agências governamentais atuando no setor do desenvolvimento agrícola e hidrelétrico, ou dos mais importantes estabelecimentos de crédito, de repartições e inspetorias estaduais de educação. Em cada *cidade-pólo* do interior, o entrevistador procedia a compilações da relação local de sacerdotes e vigários de paróquias, professores e mestres-escolas preeminentes, de presidentes ou diretores das empresas comerciais e industriais mais importantes, de dirigentes de agências de meios de comunicações de massa, onde que existissem, de dirigentes de organizações sociais e diversionais etc. Desta lista uma amostra significativa poderia ser extraída facilmente.

b) *Os árbitros escolhidos* entre pessoas de comprovado conhecimento da comunidade e inquestionável imparcialidade, utilizados para a identificação de *influentes*.

Antes mesmo do início das entrevistas, foi elaborada uma ampla relação mediante consultas a deputados estaduais e pessoas informadas, em diversos setores, visando a identificação preliminar dos *chefes políticos* nos municípios e respectivas sub-regiões. Embora surgissem muitas duplicações e superposições com referência à lista de titulares de posições formais, foi possível preencher, através desses meios, uma lista de 1 000 indivíduos. Contatos informais realizados em cidades do interior produziram, por outro lado, listas suplementares de *influentes*. As entrevistas ensejaram informações adicionais, recolhidas não só das respostas às perguntas formuladas como também, em alguns casos, através das conversas informais sobre o conjunto do conteúdo das entrevistas. A elaboração final de uma lista de personalidades a serem entrevistadas resultou, assim, da utilização de pessoas informadas, na capital e no interior do Estado, bem como das próprias entrevistas posteriormente encetadas.

c) *Estudo dos papéis comportamentais* das pessoas que participam efetivamente das decisões de maior importância da comunidade. É claro que este aspecto depende não só das posições formais ou da reputação que delas emana, mas sobretudo de uma análise do seu verdadeiro impacto no espectro da vida real, desde que a participação nas esferas de decisão não significa necessariamente o uso ou a posse do poder.

Em cada *pólo* do interior procedeu-se a um estudo sumário das condições da comunidade, incluindo a identificação das maiores necessidades da área considerada, as formas de demanda dirigidas ao sistema político (*inputs*) e o desempenho das pessoas envolvidas em decisões adotadas. Este estudo superficial da comunidade incluiu igualmente a construção de um *mapa político* do município e da sub-região respectiva, no qual foram fixadas as articulações de poder e influência entre a área estudada e o exterior. Esses mapas, representando uma tentativa de identificação de núcleos ou rês de influência, de papéis particulares e linhas de comunicação política, tem uma apreciável utilidade no delineamento da classe de indivíduos de cada localidade examinada, que se supunha deter a soma de responsabilidades configuratórias de uma represen-

tatividade local e ocupar os canais de comunicação e decisão com os níveis mais elevados do plano estadual e federal.

Percebemos, aliás, antes mesmo de começarmos as entrevistas no interior que já possuíamos uma idéia razoável da estrutura de poder formal e informal no Estado, com os *limites extremos* da classe de liderança — ao menos nas localidades consideradas — razoavelmente bem delineados. Por isso é compreensível que muitos líderes nas comunidades interioranas não tenham sido incluídos na lista final. Em consequência, a amostra derradeira usada nas entrevistas iniciadas geralmente com as pessoas “mais influentes” foi escolhida após atenta sondagem, aperfeiçoada no decorrer das próprias entrevistas.

Por último, impõe-se uma palavra sobre a equipe de entrevistadores e os procedimentos administrativos adotados para a sua constituição. O primeiro problema a exigir solução imediata foi a própria formação do quadro técnico, que deveria participar de tôdas as fases da investigação. Dentre as várias alternativas que se esboçaram como viáveis, optamos pela realização de um Seminário Sobre Ciência Política como providência mais adequada ao rápido e eficaz treinamento de um grupo de possíveis entrevistadores. Assim, um pequeno número de candidatos recentemente diplomados, provenientes de diversas áreas de formação acadêmica, foi instado pela coordenação e a orientação científica do projeto a participar de sessões semanais de debates, após submeter-se a um processo de seleção, baseado no sistema de entrevistas individuais. Foi possível, graças a êsse critério, avaliar o grau de interêsse pelas Ciências Sociais, de um modo geral e, de forma particular, pela perspectiva de participação em uma pesquisa de campo como fins de estudar o comportamento político no Estado. Como resultado das sucessivas entrevistas, da participação individual no seminário e das referências acadêmicas do grupo, decidiu-se selecionar seis pessoas, acrescidas posteriormente de um sétimo elemento, com formação profissional relativamente diversificada. Dentre êles, três dispunham do bacharelado em Serviço Social, dois em Geografia, um em Pedagogia e um em Direito.

Como naquela época a área de Ciências Sociais, encarada como campo de estudo independente, encontrava-se em processo de organização na Universidade Federal do Ceará, o grupo técnico revelava pouca experiência em pesquisa e um limitado número de créditos em disciplinas deste campo de conhecimento. A Ciência Política como ciência comportamental não constava dos currículos da Universidade e a pesquisa política estava ainda por ser desenvolvida. Nessas circunstâncias o projeto apresentava-se também como um projeto de treinamento, que deveria assegurar a preparação de um grupo interdisciplinar com um nível de conhecimentos básicos em conceitos e metodologia. A oportunidade que se nos oferecia a todos — viajar através do Estado e dispensar às observações recolhidas sobre a realidade local tratamento metodológico rigoroso — assumia inegavelmente grande valor. A execução do projeto consumiu aproximadamente dez meses.

Os seminários regulares realizados de outubro a dezembro de 1967 e as sessões semanais que se prolongaram durante o desenvolvimento do projeto podem ser considerados como o principal veículo de treinamento utilizado. Todos os problemas e dificuldades surgidos no desdobramento das tarefas de investigação foram solucionados nesses encontros periódicos, em que cada etapa do estudo era discutida e, algumas vezes, intensamente debatida. Tôdas as decisões concernentes ao plano final da investigação, ao calendário de atividades, à codificação e à interpretação dos dados eram tomadas pelo grupo. Nestes termos, o resultado final pode muito bem ser considerado como um esforço conjunto para o qual tôda a equipe contribuiu indistintamente.

3 — CARACTERÍSTICAS DOMINANTES DO PROCESSO DE MUDANÇA EM CURSO NO CEARÁ

Dentre os nove Estados do nordeste do Brasil, o Ceará, considerado do ponto de vista da sua situação geográfica, ocupa a segunda posição setentrional. Sua população, estimada em 3 337 856 habitantes, representa um quinto do con-

tingente humano fixado na região. Submetidos a condições climáticas de características semi-áridas, os 150 000 quilômetros quadrados que formam o território cearense configuram três divisões geográficas, que se distinguem sobretudo pela variação do índice de precipitação pluvial. O *litoral*, com uma expressiva média anual de precipitações; as *serras*, formadas por elevações que chegam a alcançar 900 metros nas suas cotas máximas, com considerável umidade; e o sertão, atingido por secas periódicas, de permeio a enchentes que resultam de pesadas quedas d'água que se concentram, a breves espaços de tempo, na faixa invernososa — ambos os fenômenos determinando repercussões de profunda ressonância sobre a economia do Estado. Demais, ampliando a referência do antropólogo L.F. Rapôso Fontenelle em *Rotina e Fome em uma região cearense*¹¹ podemos afirmar que “todo o relevo, incontestavelmente, está submetido às condições gerais do clima do nordeste interior, consubstanciadas na alternância das duas estações reguladas pelo regime pluviométrico: a estação das chuvas — o ‘frio’ ou ‘inverno’ — e o período da estiagem, o ‘verão’”.

Fortaleza, capital e cidade dominante do Estado, é o terceiro centro urbano do Nordeste, com uma concentração de quase um milhão de almas, a que corresponde um dos mais expressivos índices de desenvolvimento da região, sendo dotada, por outro lado, de um porto de grande movimento, canalizador das exportações de produtos primários para as praças do Sul do País e especialmente para o mercado internacional.¹²

A parte mais rica do Estado é o vale do Cariri,¹³ na região meridional, de clima úmido e formado de terras férteis, propícias ao cultivo da agricultura, dominado pelos municípios de Crato e Juazeiro do Norte, eixo polarizador de toda a sua vida comercial e de uma atividade industrial ainda incipiente e de características artesanais inconfundíveis. Não obstante, embora referida comumente como uma das zonas mais prósperas do Ceará, essa “prosperidade” não pode ser fixada em termos amplos de referência, senão em relação à pobreza circundante.

A maior parte do território cearense está na zona do sertão, onde vive ainda a maioria da sua população, conquanto esta situação esteja mudando rapidamente nos últimos anos. 92% do total da área do Estado — nos quais se inclui a maior parte dos 142 municípios, no seu conjunto ou parcialmente — estão enquadrados dentro dos limites do *polígono das sêcas*. A cidade de Fortaleza é conhecida geralmente como a *capital* e o “interior” corresponde a todo o resto do Estado, embora existam três cidades com população superior a 30 000 habitantes e muitas outras de menor expressão demográfica.

Mais de trinta sêcas intensas foram registradas no nordeste do Brasil, desde 1603. O Ceará, o segundo Estado da região mais afligido pelo fenômeno, em termos de área, tem sido profundamente afetado pelos rigores dessas estiagens cíclicas. Da sêca de 1877-1879, por exemplo, diz-se ter causado a morte de 500 000 habitantes do Ceará e de áreas adjacentes, o que representa um percentual de 50% da sua população total, à época do flagelo. Alguns estudos desenvolvidos sôbre os efeitos operados pelas sêcas, no passado, têm-se ocupado do impacto ocasionado em áreas de economia de subsistência baseadas na criação extensiva de gado, ou sôbre atividades agrícolas menos sujeitas à perda de capital, ou, ainda, da redução do poder e da importância de algumas grandes famílias, cujos rebanhos foram dizimados.¹⁴ Estudos realizados nos últimos anos têm concedido, em contrapartida, uma especial atenção ao problema ligado às migrações que se processam de muitas áreas do interior em direção às cidades, nos períodos críticos da ausência da quadra invernososa.

Cinco fatores devem ser considerados como características dominantes das mudanças que ocorrem atualmente no Ceará:

1. *A persistência de uma pobreza crônica, enquanto a participação nos meios de comunicação de massa e no processo eleitoral crescem em maior proporção do que a produção e o consumo.*

A pobreza no Ceará, não só na área rural como na área urbana, está vastamente disseminada. A observação de uma

amostra representativa de 29 dos 142 municípios do Estado¹⁵ demonstrou que não só a produção rural *per capita* é muito baixa como em 22 dos municípios o seu crescimento, entre 1950 e 1960 (usando preços constantes), foi, em muitos casos, inexpressivo. A produção *per capita*, nos setores secundários e terciários, nas cidades, é muito mais elevada do que a produção agrícola nas áreas rurais, embora em termos absolutos seja ainda extremamente baixa.

A despeito dêsse baixo nível econômico, com todo o cortejo de conseqüências sociais como habitações inadequadas, a subnutrição e a carência de assistência médica, o analfabetismo e as oportunidades educacionais limitadas, os modernos meios de comunicações de massa estão penetrando rapidamente entre grupos de população, outrora isolados, que conservam ainda hoje um índice extremamente baixo de alfabetização. O rádio transistor está se tornando objeto de uso corrente, mesmo entre os mais pobres e distantes municípios, enquanto que uma rede de emissoras de rádio, pertencentes a grupos privados e à Igreja, com transmissões regulares que alcançam várias localidades do interior, cobre agora o Estado, oferecendo resenhas noticiosas de acontecimentos mundiais e informações políticas, além de uma publicidade diversificada e intensa de novos bens de consumo. A maior parte dos municípios até onde chega o sinal de emissão da única estação de TV do Estado, sediada na capital, fêz instalar no centro das suas praças principais um aparelho receptor de televisão, guarnecido por um tipo de construção característica, que atrai tôdas as noites uma multidão de curiosos. Por vêzes a iniciativa cabe às paróquias e em alguns casos a particulares que chegam a explorar comercialmente a utilização de seus aparelhos, cobrando pequenas contribuições que dão direito ao acesso às dependências das suas residências.¹⁶ Ademais a abertura e a construção de estradas ligando áreas isoladas do interior à capital e a outros centros importantes do Estado favoreceram o aparecimento de uma forma particular e de preços acessíveis de transporte de massa: o ônibus. Ônibus de linhas regulares, geralmente com suas lotações esgotadas,

atravessam o Estado estabelecendo uma ligação permanente entre a capital e os sítios mais afastados do interior.

O número de eleitores registrados e de votantes reais no Ceará cresceu mais que o dôbro desde o fim da Segunda Guerra Mundial, de 369 550 eleitores e 291 239 votantes em 1945 a 853 282 eleitores e 634 942 votantes em 1962. Desta maneira a participação política, avaliada em termos de votos, dobrou enquanto a produção *per capita* na maior parte do Estado apenas aumentou e, em alguns casos, como na capital, decresceu.¹⁷ Com efeito, em Fortaleza, considerados os setores secundário e terciário de produção, observou-se em 1950, o valor de 14,48 por habitante, enquanto que em 1960 o resultado verificado não ultrapassou 7,92 (em NCr\$ 1,00), o que representa efetivamente uma diminuição da produção *per capita* de quase 100%. Demais, em poucos municípios, dentre os quais vale destacar Fortaleza, a percentagem de eleitorado em relação à população declinou entre 1960 e 1967 (de 23% a 22,5%), devido talvez ao intenso fluxo de migrações que se estabeleceu, na última década, entre o interior e a capital,¹⁸ fluxo, evidentemente, composto de correntes de migrantes, em sua maioria analfabetos, que engrossam incessantemente a massa de invasores urbanos periféricos. Como se pode verificar, a população urbana cresceu mais rapidamente do que o número absoluto de eleitores no período considerado. Todavia, êsse fato não significa evidentemente que, em termos gerais, não esteja em operação um processo de politização de que participam os novos contingentes populacionais urbanos, conformando-se aquêle tipo de "transicional" caracterizado por Daniel Lerner. Na realidade, é aceitável a hipótese de que êste processo de politização, devido em considerável parte aos modernos meios de comunicações de massa, venha a alcançar um ritmo de expansão mais significativo do que a produção *per capita*. Em tais circunstâncias, na ocorrência provável da hipótese formulada, um desequilíbrio gerador de fortes tensões sociais poderá configurar-se, particularmente nas áreas urbanas, em virtude do crescente hiato entre o nível geral de expectativas ascendentes e a base material para satisfazê-las.

2. Urbanização sem industrialização

Como corolário das relações estabelecidas no item anterior entre pobreza crônica e o crescimento das comunicações, a participação no processo eleitoral, a produção e o consumo, podemos referir o alarmante crescimento de muitas cidades, de modo especial o da capital, circunstância a que se contrapõe uma economia ainda não convenientemente aparelhada para a arrancada industrial. A estreita relação entre urbanização e industrialização é uma hipótese corrente, cuja ponderabilidade é comumente aceita pelos especialistas que se têm ocupado das "etapas" do crescimento econômico.¹⁹ Efetivamente esta hipótese pode ser demonstrada empiricamente a longo prazo. A questão crucial concerne, entretanto, à definição de *longo prazo*. A curto prazo — por exemplo, a década 1950-1960, para a qual se pode dispor de cifras mais ou menos exatas sobre Fortaleza — configura-se uma relação negativa.

Embora a produção industrial de Fortaleza haja aumentado em valor real durante aquele período, na ordem de 47%, e o valor do produto do setor terciário (comércio e serviços) em 4,1%, a população urbana expandiu-se quase duas vezes e meia. Em conseqüência, ocorreu uma notável queda na produção *per capita* (a preços constantes) do município, como se pode observar no quadro seguinte:²⁰

PRODUÇÃO PER CAPITA (EM CR\$ 1,00) — FORTALEZA

	1950	1960
1) Produção industrial urbana <i>per capita</i>	2,38	1,72
2) Valor <i>per capita</i> da produção do setor terciário (comércio e serviços) urbano	12,10	6,20
3) Valor <i>per capita</i> da produção dos setores secundário e terciário	14,48	7,92

Em outras palavras, a capital do Ceará viu crescer inopinadamente o número de pessoas sem ocupação em uma situação característica de desemprego crônico ou *chômage*, que produzem uma renda familiar mínima, com um alto custo social, incapaz de atender às suas necessidades na grande cidade. Desemprego maciço, densas favelas que, em Fortaleza, segundo estimativas, circundam pelo menos um terço do aglomerado urbano, encravadas por vezes nos bairros residenciais mais elegantes, inadequação dos serviços de utilidade pública às necessidades e reclamos da população, para não falar das deficiências educacionais e de assistência social, são causas permanentes dos deslocamentos humanos constantes e de perceptível inquietação social. É bem verdade, entretanto, que a maior parte dos novos contingentes populacionais que se fixam nos centros urbanos — correntes de migração provenientes das zonas rurais do interior — resulta de deslocamentos sobre os quais atuam outras variáveis que tornam menos evidentes os fatores relacionados exclusivamente com as tensões sociais, cujas causas procuramos expor acima. O fluxo migratório que se estabelece em direção aos centros urbanos da região — como é o caso de Fortaleza — encontra nas expectativas de promoção social o traço dominante que fixa e determina o seu caráter.²¹ A transferência para as cidades significa para muitas famílias “um passo à frente” no sentido da satisfação das suas necessidades mais imediatas. A cidade oferece certas facilidades, mesmo nos bairros pobres, que não podem comparar-se com as condições de existência das zonas rurais, até mesmo dos seus principais núcleos de concentração populacional. A vitalidade da grande cidade representa, em relação ao isolamento em que se encontram aquelas áreas, um imenso contraste, cujos efeitos podem ser claramente avaliados. Poder-se-á esperar, todavia, que, conquanto esteja em curso um processo de politização — e o descontentamento com esta nova vida substituiu momentaneamente a aceitação — este crescimento desequilibrado das relações entre urbanização e industrialização venha a oferecer resultados políticos significativos.

3. *Deslocamento do poder do interior para a capital*

Em 1940 Fortaleza possuía uma população de 180 185 pessoas, o equivalente a 8,62% dos 2 091 032 habitantes do Estado. Em 1960 êsse número aumentou para 514 818, correspondente ao percentual de 15,42% da população total do Estado, estimada em 3 337 856 habitantes. Em 1970, segundo estimativas elaboradas pelos organismos especializados, Fortaleza apresentará uma população de 949 000 almas, ou o equivalente a 23% dos 4 062 000 habitantes do Estado. Portanto, em menos de uma geração, a Capital do Ceará transformou-se de cidade relativamente pequena, numa ampla metrópole, passando a dominar a vida econômica e política do Estado, com uma concentração demográfica correspondente a quase um quarto da população total e uma produção sete vêzes maior do que a dos seus dois mais importantes municípios tomados em conjunto.

Entrevistas conduzidas com alguns jovens, de classes sociais superiores, não só nas pequenas como nas mais importantes cidades do interior, puderam revelar a forte atração exercida pela capital em termos de realização profissional. Líderes políticos e comerciais e a maior parte dos proprietários de terra que residem no interior possuem geralmente casa instalada em Fortaleza. Ao falar-se em influência política, assistência governamental, crédito bancário, ou em cultura e recreação, é comum ouvir-se dizer que "tôdas as estradas levam a Fortaleza". Fortaleza não só possui dez vêzes mais habitantes do que a maior cidade do interior, como a sua composição é qualitativamente diferente.²² Particularmente para os jovens em processo de fixação profissional, esta situação simboliza as tensões que decorrem de mudanças básicas de estilo de vida.

O nôvo papel que está reservado a Fortaleza é o de operar o inevitável conflito entre as forças outrora poderosas, que ainda controlam as terras, e as novas forças emergentes que adotam novos modos de vida resultantes de um ambiente urbano mais especializado e diferenciado. O conflito é evidente entre, de um lado, os discursos e as manobras dos políticos na Assembléia Legislativa do Estado, que, embora re-

sidentes na Capital, possuem fortes vínculos com os municípios do interior que lhes servem de base eleitoral — e de outro lado, as agências de desenvolvimento, como a SUDENE e o Banco do Nordeste do Brasil, cuja orientação objetiva a industrialização e a elevação da produção agrícola baseada na implementação de uma especialização funcional. A mais dramática confrontação verifica-se, contudo, entre as posições conservadoras de base rural e as linhas “progressistas” da esquerda, às quais se vincula parte do clero católico e dos estudantes universitários.

4. *Fim da velha civilização rural*

Uma das mudanças fundamentais observadas é o declínio da importância da terra em termos de valor social e econômico. Embora a agricultura seja ainda a principal base produtiva em muitos dos municípios do Estado e, por conseguinte, proveja a subsistência da maior parte da sua população, o ritmo de crescimento da produção industrial e comercial é maior do que a agricultura para a maioria dos municípios. Evidentemente os setores não agrícolas da economia do Estado aqui estão estreitamente vinculados à atividade agrícola. O Ceará é o terceiro maior produtor de algodão do Brasil, ocupando posição destacada como exportador de outros produtos primários. Não obstante, a tendência dominante verifica-se no sentido do estabelecimento de ramificações industriais e comerciais da atividade agrícola, situadas em Fortaleza, ao invés da produção baseada na terra.

Esta tendência é, sem dúvida, confirmada pelas estatísticas da produção, mas muito mais claramente evidente se mostra através da análise das atitudes. A análise de amostras da classe de liderança das mais importantes sub-regiões do Ceará demonstra a ocorrência de mudanças fundamentais no curso das três últimas gerações. Muitos dos antigos proprietários de terra delas fazem a sua principal fonte de renda, ao lado de algumas atividades comerciais, como a compra e venda de gado e de produtos tais como o algodão e óleos. Praticamente ninguém era empregado na indústria, poucos exer-

ciam profissões liberais, e os emprêgos governamentais não exerciam significativa atração. Baixo era o nível educacional, com um alto coeficiente de analfabetismo. Seus filhos, embora continuassem a obter da agricultura a maior soma dos seus rendimentos, favoreceram as ramificações comerciais, que se ampliaram consideravelmente. A propriedade de terras declinou em significação mas a maioria dêles ainda as possui. O exercício de profissões liberais cresceu, embora permaneça ainda relativamente pequeno o contingente dos que as exercem. O nível de educação elevou-se em têrmos pouco expressivos.

Os atuais líderes, ao contrário, não têm na agricultura a única fonte de renda. A propriedade fundiária, em consequência, vem perdendo expressão econômica, passando as maiores fontes de renda a derivar do comércio exportador e por atacado, das oportunidades de fornecimentos proporcionadas pela grande cidade, pelos largos negócios de distribuição, bem como por determinadas profissões liberais como a medicina e a engenharia. Muitos dos líderes atuais, mesmo os do interior do Estado, consideram-se *homens da cidade*, e o seu nível educacional cresceu extraordinariamente em uma geração. Em resumo, em três gerações operou-se uma transição entre a agricultura, como fonte principal de renda e formuladora das imagens de prestígio e o comércio e as atividades profissionais liberais, com a perda de substância econômica da propriedade rural. A elevação do nível educacional, elo de uma cadeia de causação circular e acumulativa, na expressão de Gunnar Myrdal, é outro dado relevante dêsse processo de transformações significativas. Entretanto, um maior índice de emprêgo na indústria, nos meios de comunicações de massa, em estabelecimentos bancários, e no ensino de todos os graus, está ainda por vir. É possível que êsse fato possa ocorrer muito brevemente, com o advento de uma nova geração, de filhos dos atuais líderes, correspondendo não somente a uma substancial arrancada industrial mas ao ulterior e inevitável desaparecimento de uma velha civilização rural.

5. *Ampliação da intervenção governamental e baixa avaliação da sua ação*

Até o ano de 1960 o Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas — DNOCS — era o principal instrumento da ação governamental, destinado a promover, não só no Ceará, como em todo o Nordeste, as condições objetivas de resistência às conseqüências danosas da carência de chuvas. Essa agência construiu mais açudes e barragens no sertão do Ceará do que em qualquer outro Estado do Nordeste. Outras obras públicas devem ainda ser creditadas em seu favor, tais como as estradas de rodagem, os canais de irrigação se bem que em reduzidas proporções, e, em alguns casos, a instalação de sistemas de iluminação elétrica e de distribuição de água em centros mais populosos. Tais empreendimentos possibilitaram amplas oportunidades de emprêgo, de onde provinham substanciais parcelas de renda não só das classes pobres do interior, como de abastados comerciantes das cidades, especialmente da capital, credenciados como “fornecedores” de víveres e materiais de construção. Ademais, a agência do DNOCS, em qualquer município considerado, implicava normalmente na presença de um ou mais agrônomos, de um médico e de algum equipamento pesado, utilizado, nas suas disponibilidades, em proveito da agricultura local. Nos períodos de sêca, que se anunciam aproximadamente em cada sete anos, o DNOCS se transformava no maior distribuidor de auxílios governamentais.

O comêço de 1960 corresponde a um espantoso incremento das atividades governamentais. A 15 de dezembro de 1959 fôra criada, pelo govêrno federal, a Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste — SUDENE — com objetivos e diretrizes mais amplos e racionais que a estreita *ótica hidráulica* do DNOCS, que havia concentrado sua ação na construção de açudes e obras públicas correlatas e auxílios de emergência. Pela primeira vez buscava-se confrontar as causas da pobreza com uma política de desenvolvimento regional. A SUDENE recebeu recursos públicos sem precedentes, no sentido de promover investimentos industriais e a utilização intensiva da terra e de introduzir modificações

na estrutura agrária tradicional, visando o aumento da produtividade dos campos. Novos recursos, dirigidos para o desenvolvimento regional foram atribuídos, por essa época, ao Banco do Nordeste do Brasil, com sede em Fortaleza.²³ Os créditos para investimentos industriais na região receberam eficientes estímulos dos quais vale destacar as facilidades decorrentes dos chamados *artigos 34/18*,²⁴ as quais permitiram o emprêgo de cinquenta por cento dos tributos devidos ao impôsto de renda, por pessoas jurídicas, em projetos aprovados pela SUDENE para o Nordeste. SUDENE e Banco do Nordeste obtiveram, paralelamente, recursos complementares mediante ajuda internacional sobretudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O Governô do Estado do Ceará, por outro lado, logrou concentrar ao mesmo tempo alguns recursos importantes, provenientes não só da arrecadação interna como de subsídios federais e de agências internacionais. Essa situação pode ser ilustrada pela média anual de receita estadual entre os anos de 1822 e 1965:²⁵

<i>Período</i>	<i>Média anual da receita</i>
1822-1888	5 000.000 cruzeiros
1889-1931	12 000.000 "
1932-1943	32 084.313 "
1944-1962	869 795.760 "
1963-1965	30 054 999.987 "

O alto índice inflacionário da moeda brasileira, no período considerado, altera substancialmente o sentido das cifras arroladas no quadro acima, o que, todavia, não deixa de refletir a notável tendência dos anos mais recentes. A mesma tendência é, em têrmos relativos, evidente em muitos municípios do Estado. Fortaleza, por exemplo, teve um crescimento de 89% na sua taxa de receita entre 1945 e 1955, e de 320% entre 1955 e 1966 (a preços constantes), não obstante o declínio da sua produtividade *per capita*.

Os fatos expostos acima ilustram simplesmente a crescente importância do papel do governo na vida do Estado. Todavia é indispensável que se considere avaliação que o povo parece dispensar aos resultados da ação governamental (*output*) nos últimos anos. Sem dúvidas, a ausência de pesquisas de opinião no Ceará e, de um modo geral, das investigações sociais, que somente agora começam a desenvolver-se dentro de uma orientação científica adequada,²⁶ não oferece meios efetivos de observação. Contudo, se alguém procurar estabelecer contatos individuais, por exemplo entre a classe média de Fortaleza ou de cidades do interior do Estado, ou entre habitantes das favelas da capital, não encontrará facilmente pessoas inclinadas a reconhecer as consequências positivas da ação governamental.

Entre a classe de liderança — que num certo sentido é o governo — podem-se recolher entretanto, opiniões mistas, como as respostas oferecidas por 64 pessoas influentes do interior:

	Avaliação do esforço governamental visando prover condições	Avaliação do trabalho de algumas agências de desenvolvimento	Avaliação do sistema educacional
Favorável	16	16	3
Mais ou menos	30	27	18
Desfavorável	11	20	32
Negativa	7	1	11

Conquanto o governo tenha procurado estabelecer, em todos os níveis, uma confrontação entre a miséria e o subdesenvolvimento da área, sua ação tem sido encarada, até aqui, como quase trivial, se não de todo improdutiva. As expectativas de novos consumidores, através da atração criada pelos instrumentos de comunicações de massa e pelas novas formas de participação política, cujo ritmo de expansão tem sido mais intenso que o dos meios capazes de satisfazê-las, bem como um processo de urbanização sem uma industrial-

zação correspondente, com tôdas as conseqüências daí resultantes, representam um imenso desafio que incumbe ao govêrno atender. Por outro lado, o deslocamento do poder do interior para a capital, tendência que se vem observando nos últimos anos, fêz desta última o remédio imediato para todos os males. Esta mudança no estilo de vida parece haver obrado ainda o efeito de opor às velhas soluções a busca incessante da salvação baseada em milagres, quer mediante a urbanização, quer através do desempenho governamental. Como expediente transitório mínimo atribui-se ao govêrno, pelo menos, a função básica de prover empregos no serviço público até que a economia possa oferecer novas oportunidades, circunstância que vem determinando uma rápida expansão dos quadros administrativos governamentais, despontando o favoritismo pessoal quase sempre como regra nas novas admissões. Salários extremamente baixos e uma baixa eficiência oferecem como inevitável resultado um crescente desnivelamento entre a qualidade da administração pública e as necessidades que reclamam a sua presença.²⁷

A desilusão e a desconfiança não só em relação ao govêrno, mas em grau crescente, ao próprio sistema político, desenvolve-se e amplia-se sensivelmente. Uma das mais frequentes formas de articulação desta atitude cuja procedência, pelo menos em parte, não pode ser negligenciada, questiona o conjunto complexo traduzido como o *sistema* ou *status quo*, atribuindo a responsabilidade das suas dessimetrias a intêrêsses alienígenas. Esta referência inclui grupos de brasileiros do Sul — especialmente de São Paulo — cuja influência sôbre o govêrno e a economia nacionais são manifestas, e cujos produtos são vendidos no Nordeste a preços julgados exorbitantes e cujos recursos técnicos e de capital representam forte competição para as emprêsas da região. Mais evidentes ainda se revelam as restrições dirigidas a *estrangeiros*, consubstanciadas nas críticas de um antigo Superintendente da SUDENE, sobretudo norte-americano, que “têm mantido o Brasil, e particuiarmente o Nordeste, em permanente servidão colonial”, através da manipulação das relações internacionais de comércio em detrimento dos intêrêsses regionais. Para o homem do Nordeste o estrangeiro exerce o papel de

perpetuador do *status quo* nacional, situação que se configura em suma, na dominação econômica exercida por um Sul industrializado, aliado a interesses internacionais, e na dependência inapelável do Nordeste a ambos.²⁸

4. AS ATIVIDADES POLÍTICAS DA CLASSE DE LIDERANÇA DO CEARÁ

O complexo de mudanças ocorridas no curso dos últimos anos no Ceará, do qual nos ocupamos no Capítulo 3, vem determinando uma nova polarização da sociedade. É provável que o agrupamento em torno de governantes e governados, bem assim de influentes *tradicionalistas*, empenhados na permanência do *status quo*, e de líderes radicais, desejosos de subverter a ordem institucional, fôsse mais pronunciado em um passado recente. A divisão histórica ainda perdura, embora sob novas formas estratificadas, entre os que advogam a mudança e os que a ela se opõem. Estes últimos, irredutíveis bastiões da velha civilização rural, podem ser ainda encontrados em algumas localidades de certas sub-regiões do Estado, não obstante o cêrculo que em torno deles se estabeleceu venha sofrendo um progressivo e inapelável estreitamento. Fôrças sócio-econômicas poderosas, que têm operado em pelo menos duas décadas — como os modernos meios de comunicações, o incremento da participação eleitoral, a urbanização, mesmo sem o processo correspondente de industrialização, o deslocamento do centro de gravidade do interior para a Capital, as mudanças registradas nos estilos de vida e nas carreiras profissionais, e o crescimento da importância do govêrno, ainda que básicamente desprovido dos meios essenciais ao desempenho da sua ação —, assinalam a inevitável desarticulação do *coronelismo*, que se vai progressivamente transformando em relíquia de uma etapa vencida.

A nova polarização em processo insere-se nessas fôrças de mudança.

Assim, qual o critério a ser usado visando a classificação de um líder no Ceará como “favorável à mudança”? Sôbre êste ponto a equipe do projeto alongou-se em demoradas discussões e debates que nos permitiram firmar algumas inter-

pretações finais, utilizadas ulteriormente na análise do material coletado. Essa análise indicou que a classe de liderança do Estado possuía, em tôda a sua plenitude, uma "cultura política participante",²⁹ dispondo de um conhecimento relativamente alto da importância exercida pelo governo nacional, estadual e local como força atuante sobre a vida do povo. Pôde-se observar que os integrantes dessa classe falam regularmente sobre negócios públicos, reconhecem a importância da sua participação na vida da comunidade e demonstram também um alto nível de avaliação da participação organizacional, em termos de papéis desempenhados como membros e como dirigentes. Além disso, dirigem automóveis, têm acesso aos modernos meios de comunicações de massa, possuindo rádios e dispõem de receptores, até onde alcançam as emissões regulares de TV. Muitos deles lêem regularmente numerosos periódicos. Nesse sentido, são "participantes" e partes de um sistema "moderno" de comunicações. Todavia esse revestimento de modernidade não parece estimular objetivamente contribuições relevantes à promoção de soluções fundamentais de alguns problemas substanciais, em que estão envolvidos e já referidos no Capítulo 3: a pobreza crônica, a baixa produção, a urbanização desprovida de industrialização paralela etc.

Tornou-se suficientemente claro pela análise dos dados recolhidos que a "participação" significa a rigor uma "participação pessoal". Assim, ela configura tão-somente a exclusividade dos interesses peculiares a cada um, que muito pouco ou nada têm a ver com "a comunidade", com todo o sistema social, ou com os não-líderes que constituem a maior parte da população. Para o líder, tomado genêricamente, a concepção de "interesse público" se mostra estreitamente limitada, mercê dos desvios da autoridade e dos dinheiros públicos operados em seu favor. Assim, a participação nesse contexto deve ser entendida em termos de evolução das suas formas originais de organização social, que tinham resistido mais em uma sociedade de famílias do que de indivíduos. Como outras formas posteriores e mais complexas de organização social desenvolveram-se, ocorreu apenas uma superposição às estruturas preexistentes que ainda persistem. Na colonização primitiva do Nordeste brasileiro, as grandes plantações represen-

taram a base econômica e a unidade política. Possuir terras significava governar vidas. Os primeiros fazendeiros que se estabeleceram no Sudoeste do Ceará, por exemplo, desenvolveram pequenos domínios, com suas próprias milícias, muitos dos quais se vincularam estreitamente entre si em virtude de laços de consangüinidade que se vieram a criar entre os seus proprietários.³⁰ Até 1930 — fim da Velha República — foi empreendida uma batalha sem tréguas contra as autoridades centrais visando a preservar suas prerrogativas no plano estadual e local. Em anos mais recentes, com o crescimento maciço dos recursos governamentais, a classe de liderança manteve algumas das suas prerrogativas graças ao domínio exercido sobre o govêrno, enquanto que simultâneamente contribuía para a ineficácia governamental, como um agente dinâmico do desenvolvimento.

O acesso aos modernos meios de comunicações de massa não implica necessariamente, por outro lado, em “desenvolvimento moderno”. Não obstante o automóvel, o rádio, a TV e a imprensa possam desempenhar um grande papel, gerando oportunidades de “conhecer”, êles são usados para fins outros que não o desenvolvimento. Observa-se um contraste marcante entre o acesso à informação, que é reconhecidamente muito alto, e o nível das informações acêrca, por exemplo, de agências e dos programas de desenvolvimento, inegavelmente muito baixo. Do contrôle dos meios de comunicações de massa pela classe de liderança, favoráveis à mudança desde que compatível com seus próprios interêsses, fato objetivamente verificado, resulta a utilização da moderna tecnologia como instrumento de perpetuação de uma certa forma de sistema.

A maior parte da classe de liderança do Estado excluindo os remanescentes acima mencionados, representantes do velho *status quo* — é favorável à mudança. O conflito consiste agora precisamente na natureza da mudança, nas suas alternativas elegíveis: na confrontação entre os objetivos a serem alcançados e os métodos a empregar. Talvez possa a dicotomia básica de hoje ser configurada, sumariamente, como vinculada aos “*outputs* econômicos” e aos “*inputs* políticos”. Em outras palavras, o conflito residiria na contraposição dos

que defendem o desenvolvimento da sociedade em função de medidas econômicas aos que preferem recorrer ao emprêgo de meios sociais e políticos para a sua transformação. Para uns a primeira prioridade deve ser "aumentar o tamanho do pão", para outros o principal interêsse reside na redistribuição do pão existente. O primeiro grupo, em suma, deseja antes de tudo, o incremento do volume de *outputs* econômicos, na presunção de que uma maior soma de bens e serviços poderá acelerar o desenvolvimento da área. O último grupo acredita que a chave do desenvolvimento está no aumento do volume e na mudança das formas de *inputs* políticos os quais, em contrapartida, determinarão o aparecimento de beneficiários da nova produção.

A análise dos resultados oferecidos pelas entrevistas realizadas com mais de 200 líderes do Ceará torna possível uma classificação aproximada de atitudes relacionadas não só ao "velho *status quo*" e às fôrças de "mudança", mas também aos processos de *outputs* e *inputs*. O principal critério para a definição de *outputs* sugere a ênfase atribuída aos recursos materiais e à tecnologia. Os *inputs* resultam de uma associação às prioridades reconhecidas ao desenvolvimento e à utilização de recursos humanos. Outras categorias se oferecem de natureza mista na sua ênfase ou capazes de atribuir uma orientação mínima (uma e outra). A orientação dirigida em termos de preferências em favor de *outputs* e *inputs* pode ser caracterizada pela análise das respostas a perguntas sôbre o tipo de agência ou organização preferida como *instrumento de desenvolvimento*, sôbre definições dos principais obstáculos que se erguem ao *desenvolvimento*, ou relativas aos tipos de investimentos aos quais deve ser transmitida uma prioridade. Nas respostas oferecidas a uma pergunta concernente à "ação concreta necessária a promover o desenvolvimento" uma elevada ênfase foi dispensada aos *inputs*, o que talvez possa confirmar o reconhecimento, manifestado pelos próprios líderes, do incremento das demandas como condição de uma nova distribuição da participação política. Poder-se-ia afirmar, em termos gerais, contudo, que os setores profissionais, comerciais e militares (excluindo estudantes e parte considerável do clero) da classe de liderança emergida no Ceará, na

última geração, inclinam-se favoravelmente aos *outputs*. Dentro dessa orientação, aceitam, em grande parte, a estrutura institucional básica da sociedade. De fato, para êles a estabilidade política, da qual a lei e a ordem são elementos componentes, promove condições favoráveis ao investimento, e protege a propriedade privada, isto é, estabelece a segurança necessária, capaz de induzir à aceitação dos riscos da empresa econômica. Não obstante a aprovação manifestada por êsses setores da classe de liderança a agências de desenvolvimento como a SUDENE e o Banco do Nordeste, cuja orientação volta-se notoriamente para os *outputs*, não é fácil dissimular a sua hesitação quanto ao reconhecimento do seu nível de eficiência.

Os melhores exemplos de orientação favorável aos *inputs* são representados pelos estudantes universitários, pela esquerda católica e por boa parte do clero. Essas categorias contestam a estrutura institucional básica da sociedade sob o fundamento de que a persistência das estruturas vigentes determinará a concentração dos benefícios da nova produção nas mãos daqueles que detêm o controle político e econômico, ocasionando inapelavelmente a ampliação da distância que se interpõe entre os que tudo possuem e os que nada têm. Em consequência advogam a instabilidade política, por reconhecerem que novas demandas — novos *inputs* dirigidos ao sistema político — criarão inevitavelmente tensões e dessimetrias pronunciadas que só poderão ser sanadas por uma nova e mais justa distribuição do poder político e econômico.

Afirmamos inicialmente que muitos dos líderes entrevistados revelaram algum interesse pela mudança. Entretanto, deve-se salientar que as suas opiniões sobre a participação política e a natureza da informação transmitida pelos veículos de comunicações de massa negam que necessariamente promovam o “desenvolvimento moderno”. Esta aparente contradição pode ser explicada pelo seu evidente interesse pelo “crescimento” mais que pelo “desenvolvimento”.³¹ Estão de acordo com a expansão da economia e o incremento da produção, mas mostram-se muito menos confiantes em relação às formas de mudanças institucionais que presumivelmente poderiam criar condições objetivas à realização daqueles pro-

pósitos. Revelam-se mais interessados nos investimentos econômicos do que na preparação de recursos humanos ou na mobilização e na convocação de partes substanciais da população, que permanecerem excluídas de qualquer papel no sistema político.

Os partidários mais representativos da orientação voltada para os *outputs* acentuam a importância da “estabilidade social” como um requisito inquestionável para o crescimento econômico. Em consequência, atribuem um alto valor ao afunilamento ordenado das demandas que se devem canalizar pelas vias de acesso condicionadas pelas estruturas políticas existentes, o que equivale a “trabalhar em conformidade com o sistema”. A substituição da liderança política, conquanto reconhecida como inevitável, deve ocorrer por obra do mecanismo estabelecido dos partidos e da liturgia democrática das urnas. Nesse contexto as pressões dirigidas ao sistema, em resposta à ineficácia governamental ao atendimento a necessidades particulares, deveriam ser exercidas com o concurso de representantes eleitos, instrumentos convencionais de *inputs*, ou mediante contactos pessoais com os funcionários e técnicos e as agências responsáveis.

A orientação ligada aos *inputs* concede, ao contrário, pouco valor à estabilidade. Os que a ela se filiam não se lhe põem *per se*, mas dirigem o seu interesse para o desenvolvimento de novos padrões de participação política, os quais forçosamente determinariam alterações susceptíveis de afetar escolhas quanto às formas de ação política governamental. Manifestam livremente a convicção de que os atuais partidos representam pouco mais do que simples coalizões de famílias, com tendências comprovadamente favoráveis aos *outputs*, em que predomina a generosa distribuição de benefícios e privilégios. Em sua opinião o sistema eleitoral não passa de um mero apêndice tributário dos partidos políticos.³² Nestas circunstâncias, a mudança da orientação fundamental da liderança política implicaria seguramente na emergência de novas formas de participação, ou até mesmo na completa substituição do mecanismo tradicional. A confirmação desta hipótese haveria de provocar o aparecimento de novas organizações em oposição aos partidos existentes, de grupos de pressão ba-

seados em interesses de classe, a utilização da imprensa e de outros veículos de comunicações capazes de contestar as mensagens em curso, e a possibilidade de ação direta através de demonstrações de rua e de movimentos de violência. A pressão sobre o aparelho governamental deveria ocorrer por intermédio da ação efetiva de grupos organizados, uma vez que os indivíduos isolados não contam politicamente e a sua representação resulta por assim dizer ignorada.

As diferenças verificadas entre líderes favoráveis ao processo de *outputs* e aos de *inputs* podem ser igualmente observadas quanto à forma de ação política que o *cidadão comum* e o *líder* devem adotar. As atitudes mais operantes, neste caso, situam-se à parte de verbalizações como “absolutamente nenhuma ação”, quer se oponham ao “mecanismo tradicional”, quer o favoreçam, definindo a ação anterior, com a inclusão do critério de votação, através de um partido político estabelecido, trabalhando por meio de um representante eleito, dirigindo suas reclamações e demandas aos setores competentes do governo. Oposição ao mecanismo incluía ação ao longo das linhas descritas no parágrafo precedente. Inação incluía também afirmativas como “cada um deve subordinar o seu interesse ao bem-estar coletivo”, e “deve recorrer à justiça”. Como se podia esperar, muitos dos líderes inclinados aos processos de *outputs* acentuavam fortemente o mecanismo tradicional como se definiu acima. Verificamos que os líderes orientados em favor de *inputs* tendiam a tornar-se “opositores” e ulteriormente que existia uma íntima relação entre aqueles que se revelavam “opositores”, como ficou demonstrado pelas entrevistas, e comportamento “anti-sistema” como se pôde configurar com fundamento no estudo de comunidade e outras fontes de que nos servimos. Um item de inegável interesse concernia à pergunta formulada aos líderes sobre a “eficácia” das várias formas de ação da “pessoa comum”. Muitas das respostas colhidas indicavam que, neste caso, nada era possível fazer. Dentre as respostas mais persistentes, a maioria reconhecia que a consecução de algum resultado pelo “homem comum” haveria de ser conquistado mediante desafio ao mecanismo tradicional e nunca através de uma ação conforme aos mecanismos existentes.

O sistema político do Ceará, como a maioria dos sistemas políticos, possui uma cultura política mista, em que se combinam aspectos diversificados de orientações políticas, cuja configuração nos levaria ao estabelecimento de três tipos distintos de subculturas: orientações dirigidas aos *outputs* econômicos, aos *inputs* políticos e à preservação do *status quo*. Na primeira categoria inclui-se, como se pode concluir pelas características já expostas, a classe de liderança política do Estado. Com a segunda identificam-se as correntes de esquerda, que abrangem parte do clero católico e contingentes expressivos dos estudantes universitários. Entre os defensores do *status quo* situam-se os últimos redutos da velha civilização rural, representados pelos “chefes políticos” tradicionais, senhores de terras e de rebanhos, que, embora privados de uma participação direta na vida política, continuam a influir nas decisões governamentais, falando uma linguagem persuasiva e convincente, capaz de susceptibilizar os espíritos hesitantes: a transação dos votos que os seus “colégios eleitorais” jamais negaram por ocasião dos sagrados atos que a liturgia eleitoral impõe indistintamente a todos os cidadãos.

NOTAS

1. Esta tipologia é discutida em Warner Bloomberg, *Research Design for Decision Making study* (mimeografado).
2. Papéis políticos e estruturas em Gabriel Almond e Bingham Powell, *Comparative Politics: a Developmental Approach*, Little Brown, N.Y., 1966.
3. A tese da importância dos padrões informais de influência no Brasil recebeu cuidadoso tratamento em Sidney Greenfield, *The little Community and national integration: a study of patronage, power and politics in Brazil* (trabalho inédito).
4. A equipe do projeto estava familiarizada com o conceito de cultura política desenvolvido por Gabriel Almond e Sidney Verba em *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, 1965.
5. Almond e Power, *op. cit.*; David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley, N. York, 1965.
6. Todos os sistemas políticos, de acordo com a teoria funcional, têm em comum certos aspectos essenciais. Estes foram elaborados teoricamente por Almond, entre outros. O sistema político é um todo constituído de partes interdependentes, que se altera se qualquer de seus componentes apresentar modificação substancial. Desta maneira o estudo da ciência política começa a se fundir com outros campos correlatos, tais como antropologia e sociologia — que se interessam por cultura e estrutura social — e as inter-relações entre a cultura política e a estrutura política tornam-se decisivas.
7. Tínhamos em mente numerosas críticas dirigidas a formulações de Gabriel Almond e sua escola: por exemplo, as de Robert Holt e John Turner em *The Political basis of Economic Development*, Van Nostrand, 1966.
8. O “pólo de desenvolvimento” foi definido como uma estrutura inter-relacionada de modernas atividades de produção e infra-estruturas correspondentes equipadas com serviços e outras

facilidades em expansão em um meio econômico ainda subdesenvolvido. A definição de “pólo de desenvolvimento” e as suas implicações para o Nordeste do Brasil são discutidas por Dario Tosi em *Linhas para uma política de pólos de desenvolvimento no Nordeste do Brasil*, SUDENE, Recife, 1966 (mimeografado). Inúmeras agências governamentais subdividiram o Estado do Ceará em sete sub-regiões, cada uma delas com uma “cidade-pólo”, algumas com um ou mais “subpolos”. Estas cidades servem não só como centros políticos e burocráticos principais mas também como pontos de concentração de infra-estrutura, transportes, indústria e de transações comerciais e agrícolas.

9. O termo “chefe político” tem um significado especial no Nordeste. Segundo Jean Blondel em seu trabalho sobre *As Condições da Vida Política na Paraíba*, (Instituto de Direito Público e Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1957), o “chefe político” é o sucessor do chefe de um clã e do grande proprietário de terras. Ele exerce o papel de intermediário entre o mundo exterior e a massa de trabalhadores agrícolas. “Quando o domínio sobre o qual o protetor atua é muito extenso e reúne grande número de eleitores, dá-se a este o nome de “coronel”, porque outrora ele era com frequência coronel da guarda nacional. O “coronelismo é, então, a forma tomada por esta proteção. Na Paraíba não se encontram exatamente “coronéis”, ao passo que existem exemplos famosos no Estado vizinho de Pernambuco. Mas o “coronelismo” não é senão um caso particular do sistema do “chefe político” que, ao contrário, se encontra muito generalizado na Paraíba, sob formas variáveis de uma região para outra” (op. cit., págs. 59-60). O “chefe político” dispõe de auxiliares, lugares-tenentes e cabos-eleitorais, importantes elos de ligação política com o povo de determinadas localidades até onde chega a força do seu prestígio, a generosidade dos seus favores ou o prestígio da sua força. Há vários tipos de “chefes políticos”, desde os que detêm poder absoluto em suas mãos, como o “coronel” caracterizado por Blondel, ao moderno “líder democrático”, que constrói frutíferas coalizões eleitorais sobre as bases de uma política de clientela — expressando e representando os interesses dos que o seguem e oferecendo-lhes favores em troca de votos.
10. Esta abordagem encontra-se lucidamente sumariada no livro de Robert Dahl, *Modern Political Analysis*, Prentice-Hall, 1963, págs. 51-53, com edição brasileira da Editora Lidaador, S. Paulo.
11. “Limitando-se as proporções do cenário nordestino ao Ceará, verifica-se que as chuvas locais dependem estritamente do movimento das massas carregadas de umidade oriundas do equador que, no outono, beirando o litoral, se deslocam mais para

o Sul, alcançando o Estado — e dos alísios de Nordeste, muito úmidos, que, na mesma época, atingem a costa provocando grandes aguaceiros. Prosseguindo para o interior, essas massas promovem menores precipitações sobre os planos do sertão antes de se desfazerem completamente. Assim, a duvidosa estação do inverno no interior cearense subordina-se à combinação precária de elementos vacilantes que determinam a circulação geral da atmosfera. Qualquer bloqueio que comprometa o ajustamento de concorrentes tão incertos interfere, forçosamente, na formação da temporada de chuvas. Por isso, se pode dizer que a chuva “na região semi-árida cai com a máxima irregularidade, cai irregularmente no correr dos anos, irregularmente no correr de uma estação, ainda irregularmente sobre a própria superfície” (Lysia Maria Cavalcanti Bernardes, *Clima do Brasil*, Boletim Geográfico, Ano IX, n.º 103, pág. 736-738). As grandes sêcas — as crises que a intervalos perturbam a rotina da vida sertaneja — residem, portanto, na frustração de uma ou mais épocas pluviosas e na conjunção de invernos fracassados com longos períodos naturalmente secos, materializando nessa infeliz coincidência o simultâneo malôgro da ação dos fatores que contribuem para a existência do “inverno cearense”. Luiz Fernando Rapôso Fontenelle, *Rotina e Fome em uma região cearense*, Imprensa Universitária do Ceará, Fortaleza, 1969, págs. 23-24.

12. “O volume médio anual das exportações totais no triênio 1958/60 foi da ordem de 350 mil toneladas. Corresponde a um aumento superior a 80 por cento, em relação ao primeiro quadriênio considerado — 1938/41”. — *Exportações do Ceará*, IPE, Universidade do Ceará, Imprensa Universitária do Ceará, Fortaleza, 1964.
13. “...notável pela sua elevada pluviosidade, fertilidade do solo rico em calcário, brejos humosos e numerosas fontes jorrantes das encostas ou escarpas da serra do Araripe”. Thomaz Pompeu Sobrinho, *Plano de Pesquisa Sócio-cultural do Ceará* — Instituto de Antropologia da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1964.
14. Dados estatísticos sobre as sêcas no Nordeste publicados em Hilgard O'Reilly Sternberg, *Reflections on the Brazilian Northeast*, Monograph Series, n.º 2, Latin American Studies Center, Michigan State University, 1967. Análise histórica dos efeitos das sêcas no Sudoeste do Ceará em Billy Janes Chamdler, *The Inhamuns: A community in the sertão of Northeast Brazil, 1707-1930*, (tese de PhD), 1967, pág. 248-249.
15. Indicações metodológicas concernentes à escolha da amostra encontram-se no Capítulo II.

16. Em Russas, município-“pólo”, o único cinema cerrou suas portas, por falta de audiência, em consequência da popularidade alcançada pelas emissões de televisão captadas ali.
17. A carência de informações estatísticas obrigou-nos à manipulação de dados variados quanto ao número de eleitores e de votantes, para os quais tomaram-se como referência os anos de 1945 e 1962, ao passo que os valores da produção *per capita*, nos setores secundário e terciário da produção, correspondem aos anos de 1950 e 1960. Atente-se para esse fato que, embora introduza uma certa margem de erro, não invalida as conclusões a que se chegou.
18. Utilizando os dados oferecidos pela Hospedaria Getúlio Vargas de Fortaleza, Antônio Carolino Gonçalves em *Migrações para Fortaleza*, pesquisa realizada para o Governo do Ceará pelo Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, Imprensa Oficial do Ceará, Fortaleza, 1967, refere que no período 1956/1961 38 596 pessoas deram ingresso naquela casa. (*Op. cit.*, p. 40-41).
19. Alfred Stepan em *Political Development Theory: The Latin American Experience*, Journal of International Affairs, Vol. XX, n.º 2, 1966, págs. 223-234, contesta a “hipótese da urbanização”, segundo a qual o deslocamento da residência rural para o meio urbano contribui para o incremento da “modernidade” nas atitudes. O autor desenvolve a tese, mais ou menos confirmada por nós, de que a industrialização é mais importante do que a urbanização para as “atitudes desenvolvimentistas”. Há a considerar, todavia, o elemento tempo como variável de particular importância: curto prazo ou longo prazo.
20. Durante o mesmo período a produção agrícola *per capita* da população rural do município de Fortaleza caiu de NCr\$ 0,71 para NCr\$ 0,48. Antes da última desvalorização do cruzeiro, em agosto de 1968, NCr\$ 3,20 equivalia a 1 dólar.
21. “A motivação que levou o migrante a sair do lugar onde nasceu — aspecto psicossocial de relêvo num inquérito desta natureza — apresenta uma diversificação racional que deve ser encarada igualmente sob diferentes aspectos”. Gonçalves Fernandes, *Caracterização social do contingente migratório, in Migrações para Fortaleza*, Pesquisa realizada pelo Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais para o Governo do Estado do Ceará, Imprensa Oficial, Fortaleza, 1967. O autor refere o seguinte resultado obtido em uma amostra da população de Fortaleza: a) procura duma melhoria de situação, 14,2%; b) acompanhar os pais, 13,2%; c) acompanhando uma família, 12%; d) em consequência da seca, 10,7%; e) a busca de um emprego, 8,9%; f) o desejo de morar em Fortaleza, 5,9%; g) razões múltiplas ligadas a aspectos familiares, 3,6%; h) por motivo de doença, 1,3%; i) para educar os filhos, 0,5%; j) em consequência do serviço militar, 0,7%. (*Op. cit.*, págs. 97-99).

22. Juazeiro do Norte, com cerca de 100.00 habitantes, é o segundo centro urbano do Estado.
23. O Banco do Nordeste foi criado pela lei n.º 1 649, de 19 de julho de 1953, com vetos parciais do Presidente da República, Getúlio Vargas. "Documento fundamental é a Mensagem que encaminhou ao Congresso o projeto de lei de criação do Banco e que tomou, com data de 23 de outubro de 1951, o número 363. Nela o presidente Getúlio Vargas anunciou o Banco como um "organismo de características originais na estrutura bancária brasileira, oferecendo singulares oportunidades para ação constitutiva". E acrescentou: "O projeto o habilita para agir simultaneamente, na escala e na oportunidade que os atos julgarem prudentes, como banco comercial, banco promotor de investimentos e banco assistencial. Da sábia dosagem dessas funções, resultará um máximo de benefícios para a economia do Nordeste brasileiro". *Banco do Nordeste — Origens*, (Trabalho de Pesquisa e Organização de Ismael Pordeus), Setor de Documentação e Biblioteca, Fortaleza, 1958.
24. O artigo 34 consta da lei que aprovou o primeiro plano da SUDENE, em 1961, modificação, posteriormente, pelo artigo 18 da lei que autorizou a execução do programa estabelecido por aquela agência para 1963-65. Estímulos propiciados aos investimentos através de procedimentos inovadores desse tipo são discutidos em Albert Hirschman, *Industry Development in the Brazilian Northeast and the tax credit mechanism of article 34/18*, julho de 1967 (mimeografado).
25. Informações divulgadas pela Diretoria da Receita da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado do Ceará.
26. Este quadro sobre "avaliação do esforço governamental visando a prover condições" é baseado em respostas externadas em torno das ações do governo federal, do Estado e do Município em que a pessoa entrevistada reside. A avaliação do trabalho de algumas agências selecionadas é baseada em respostas dadas sobre cinco dos "programas de desenvolvimento" julgados mais importantes para o Nordeste: SUDENE, ANCAR, SUDEC, DNOCS e Aliança para o Progresso (USAID). A avaliação do sistema educacional fundamenta-se em respostas sobre as escolas do município em que a pessoa vive e sobre as escolas do Estado em geral.
27. A rápida expansão de emprego no setor público federal é analisada no artigo "A Base da Reforma", em VISÃO, de 29 de março de 1968. Em 1930, havia 1,12 servidor público por cada 1 000 habitantes. Em 1960, esta cifra cresceu para 5,26, e em 1967 para 8,12. No ano de 1966, 77% dos funcionários foram admitidos sem concurso, 13% por concurso, 9% por meio de readaptações. De acordo com as estatísticas utilizadas pela revista, 50% do corpo burocrático federal jamais frequentaram

o ginásio, 21% não concluíram o curso primário e 12% não freqüentaram a escola.

28. Um dos mais destacados defensores da tese de que o Nordeste brasileiro é uma colônia do Sul do Brasil e do mecanismo do mercado internacional é Celso Furtado, ex-Superintendente da SUDENE e antigo Ministro do Planejamento. Sobre o assunto consulte-se *A Formação Econômica do Brasil*, Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, e *Dialética do Desenvolvimento*, Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1964.
29. Juntamente com a análise da diferenciação e autonomia estruturais, a análise da cultura política tem sido utilizada para determinar o nível de desenvolvimento de um sistema. Em termos simples, *cultura política* consiste no conjunto de atitudes e crenças políticas, valores e capacidade de atuação da população tanto em termos de suas tendências quanto de seu desempenho real, em um dado período de tempo. *Subculturas* referem-se a estas tendências e comportamentos tais como evidenciados em determinados subgrupos de uma mesma população.

Os tipos de culturas políticas podem ser identificados pela mensuração das orientações políticas da população que se estuda. Almond distingue três grandes tipos, partindo da análise do conhecimento (cognição) da população, seus sentimentos (afetividade), e suas apreciações (julgamentos), tais como estes se relacionam com o sistema político em geral, ao processo de *input*, ao de *output*, e ao próprio indivíduo como um ator político (Gabriel Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture*, Little Brown, Boston, 1965, págs. 13-20).

Cultura política paroquial refere-se a orientações políticas que se aproximam de zero. Nesta cultura não há papéis políticos especializados de modo a que se distingam dos econômicos, religiosos e outros; portanto, as orientações políticas não podem ser separadas das orientações sociais, econômicas e religiosas. É improvável que o indivíduo em uma cultura paroquial espere que o sistema político inicie quaisquer mudanças.

Cultura política passiva refere-se a um alto nível de orientações em relação ao sistema político e aos aspectos *output* do sistema, porém baixo nível de orientação no que diz respeito ao papel do *input* e do indivíduo como participante ativo do sistema. O indivíduo em uma cultura passiva está consciente da autoridade governamental porém seu papel é mais o de um observador passivo do que o de um participante nas decisões dos acontecimentos políticos.

Cultura política participante refere-se a orientações que são elevadas não só no que diz respeito ao sistema político em geral e aos *outputs* governamentais, mas também em relação

às funções *inputs* e, especificamente, ao indivíduo como participante do processo de tomada de decisões.

A maioria dos sistemas políticos possuem culturas políticas mistas que combinam aspectos de todos os três tipos. Como as populações de muitos países estão longe de ser homogêneas, pode existir grande variação de subculturas dentro de um mesmo sistema político. Por exemplo, pessoas dos setores mais modernos, altamente urbanizados, de uma nação podem ter orientações participantes, enquanto que outros, localizados em áreas rurais isoladas, com um nível educacional e econômico mínimo, podem ser paroquiais. Ademais, o tipo de orientação política pode variar, no mesmo indivíduo, segundo o seu nível de interesse em acontecimentos diversos. (Extraído de Almond e Verba, *op. cit.*, págs. 16-26; consulte-se, a propósito, Belden Paulson, *op. cit.*, págs. 17-18).

30. A origem e a evolução do poder e do papel social dos proprietários de terras estabelecidos no Sudoeste do Ceará são examinados minuciosamente em Billy Janes Chandler, *The Inhamuns: A community in the sertão of Northeast Brazil*, já citado anteriormente.
31. Sobre a diferença entre "crescimento" e "desenvolvimento" ou entre mudança "quantitativa" e "qualitativa", recorra-se a Kindleberger, *Economic Development*. François Perroux ocupa-se do assunto em *L'Economie du XXème Siècle*, Presses Universitaires de France, Paris.