



© PANORAMA BRASILEIRO



Financiamento e desenvolvimento sob novas óticas

A discussão sobre financiamento e desenvolvimento é antiga na literatura econômica brasileira^{NR}, por dizer respeito a uma relação central na promoção do bem-estar da sociedade e uma questão ainda não resolvida na economia. Por isso, é preciso debater o tema a partir de uma abordagem mais ampla, na qual desenvolvimento seja mais do que crescimento econômico.

Marco Crocco*
Fabiana Santos**

Parte considerável da literatura sobre financiamento e desenvolvimento considera que desenvolvimento se resume ao crescimento econômico. Dessa forma, analisa a questão do financiamento apenas sob a ótica do volume de créditos concedidos pelo sistema financeiro.

O problema desse tipo de abordagem é desconsiderar o fenômeno da causalidade cumulativa, no âmbito regional ou pessoal. O simples fato de se aumentar a oferta de crédito, mesmo que signifique no agregado um maior crescimento, não garante que os benefícios serão distribuídos de forma equitativa.

No entanto, se o termo desenvolvimento for entendido dentro de uma concepção mais ampla, que vai além do crescimento econômico, outras variáveis podem e devem ser consideradas, como distribuição de renda pessoal e espacial, construções de capacidades, cidadania bancária, progresso tecnológico, emprego, etc.

Nesse sentido, torna-se importante discutir o tema financiamento e desenvolvimento por meio de quatro perspectivas: a primeira resgata a história do desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro (SFB), procurando mostrar a sua disfuncionalidade, entendida como incapacidade de financiar o investimento produtivo privado de longo prazo e promover a universalização de seus serviços; a segunda busca discutir em que medida as recomendações das instituições financeiras internacionais – o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) –, relativas à implementação do padrão anglo-saxão de financiamento, são capazes de conciliar o crescimento e o desenvolvimento nos países em desenvolvimento, em particular, no Brasil; a terceira perspectiva pretende mostrar como o sistema bancário contribui para o aprofundamento das desigualdades regionais do Brasil; a quarta e última

analisar o acesso bancário da população brasileira e suas implicações em termos de exclusão financeira de sua parcela mais pobre.

Sistema financeiro revisitado

A primeira grande transformação do SFB ocorreu com um conjunto de reformas empreendidas entre 1964 e 1967. Tais reformas pretendiam facilitar o processo de financiamento da atividade produtiva por meio de duas medidas centrais: a Lei 4.380, de agosto de 1964, que instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e institucionalizou o sistema financeiro da habitação (SFH), e a Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que estabeleceu as bases para a reforma do sistema bancário.

O diagnóstico, na época, defendia que os baixos patamares de financiamento privado do investimento eram consequência de uma ineficiente geração e alocação de poupança no país, decorrente dos elevados índices inflacionários e das taxas de juros nominais limitadas, pela Lei de Usura, em 12%. Esses dois fatores determinavam taxas de retorno reais de ativos de longo prazo baixas ou negativas, o que desestimularia a formação de poupança.

Para enfrentar tais problemas, idealizou-se a formação de um SFB mais segmentado, com áreas de atuação bem definidas. No cerne dessa reforma, estava a intenção de criar um sistema financeiro nos moldes do sistema financeiro norte-americano, no qual o investimento produtivo privado de longo prazo seria financiado pelo mercado de capitais. Para tanto, várias medidas foram implementadas, mas as principais foram a autorização dada a instituições de crédito para emitirem débitos indexados pela correção monetária, a adoção de incentivos fiscais para as operações de mercado aberto e a abertura para investimento direto e empréstimos estrangeiros (Hermann, 2002).

Apesar de essa reforma ter alcançado parte de seus objetivos em um primeiro momento, com um aumento na diversificação do SFB e maior segmentação, a operacionalidade do sistema financeiro não mudou, e o financiamento de longo prazo não passou a ser efetuado pelo mercado de capitais ou pelos bancos de investimentos. Além disso, no fim desse processo, a estrutura do SFB se tornou mais concentrada comparativamente àquela anterior a reforma.

São duas as explicações para tal fenômeno. De um lado, a adoção generalizada do mecanismo de correção monetária, inicialmente aceita apenas para títulos públicos. Como esse incentivo estava sendo aplicado indistintamente para ativos de longo e curto prazo, não existiriam vantagens para as aplicações em longo prazo. Por outro lado, pressões políticas por parte do sistema financeiro resultaram em uma flexibilização da legislação em relação aos bancos de investimento, acabando por permitir que esse segmento pudesse operar em mercados de curto prazo. Isso foi uma descaracterização dos objetivos iniciais da reforma, segundo a qual os bancos de investimentos deveriam atuar, exclusivamente, no financiamento de longo prazo. Para tanto, suas principais fontes de recursos seriam a emissão de títulos de longo prazo com correção monetária no mercado interno e captações no mercado externo. Essa flexibilização provocou uma alteração significativa na estrutura patrimonial dos bancos de investimento, ou seja, um encurtamento de seu passivo.

Como resposta à emissão de obrigações com prazos de maturação menores, os bancos passaram a ter necessidade de compatibilizar temporalmente o seu ativo, por meio da emissão de créditos com prazos de maturação menores, um segmento de mercado destinado, na reforma, às financeiras. No entanto, os bancos de investimento possuíam melhores condições de competição nesse mercado em relação às financeiras, uma vez que, além de captarem recursos no mercado interno em igualdade de condições daquele segmento, também eram autorizados, pela Resolução 63 do Banco Central, de 1967, a captar no mercado externo, que operava com taxas mais baixas que as domésticas.

De forma semelhante, os incentivos ao mercado de capitais não foram capazes de torná-lo um mecanismo de financiamento do investimento de longo prazo. Apesar de um bom início, o *crash* de 1971 afetou sua credibilidade, tornando-se basicamente um mercado especulativo, pela negociação de títulos no mercado secundário.

Nesse contexto, o financiamento brasileiro nas décadas de 1960 e 1970 se manteve centrado no setor público e no capital externo. As boas condições macroeconômicas externas permitiram que esse modelo se sustentasse e garantisse significativas taxas de crescimento da economia, consubstanciadas no chamado “milagre brasileiro” e na expansão econômica impulsionada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento.

* Professor adjunto do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

** Pesquisadora associada do Cedeplar/UFMG.

NR Interessados(as) em receber a versão completa deste artigo, com todas as referências bibliográficas, devem enviar e-mail para <observatorio@ibase.br>.

Em 1976, o governo buscou, mais uma vez, estimular o desenvolvimento do mercado de capitais com a promulgação da Lei das Sociedades por Ações e a criação da Comissão de Valores Mobiliários. Novamente, suas tentativas foram frustradas, e o volume real de transações permaneceu praticamente negativo até 1984. Outra vez, o financiamento de longo prazo da economia baseou-se, em grande medida, em capitais estrangeiros e nos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A década de 1980 foi caracterizada por uma profunda transformação no ambiente macroeconômico, deflagrada pela redução significativa da liquidez internacional¹, em virtude da política de dólar forte implementada pelo Banco Central norte-americano, e por outros três *shocks*: de oferta, de demanda e de juros. Isso determinou o significativo aumento da dívida externa e as já conhecidas consequências em termos de elevação da inflação e deterioração das contas fiscais do governo. Esse quadro minou as fontes de recursos para o financiamento até então vigentes: o aporte externo e o financiamento público. Além disso, a piora das expectativas dos agentes fez com que a demanda por financiamento também fosse reduzida. Configurou-se, dessa maneira, um cenário de baixo crescimento econômico com alta inflação, que foi denominado *estagflação*.

No entanto, o SFB encontrou mecanismos que o permitiram continuar operando com lucratividade elevada. A necessidade de financiamento do setor público fez com que fosse adotada uma política monetária em que a emissão de títulos públicos de curta maturação e com elevadas taxas de juros fossem os elementos centrais.

Além do retorno elevado, outros mecanismos foram adotados visando elevar a liquidez desses ativos, com destaque para o mecanismo de “zeragem automática”: o Banco Central se comprometia a recomprar diariamente títulos do governo em mãos dos agentes do sistema financeiro, caso apresentassem eventuais déficits de reserva. A compra de títulos governamentais tornava-se, assim, uma atividade sem risco. Com isso, os bancos encontraram uma forma de manter elevada sua lucratividade, por meio de alterações na composição de seus ativos, nas quais a redução da oferta de crédito foi compensada com aplicações financeiras de baixo risco e alta lucratividade.

Paradoxo do SFB

É importante salientar nesse breve resgate da história do SFB que uma série de arranjos institucionais e políticas macroeconômicas permitiram o surgimento do que Fernando Carvalho chamou de *paradoxo do SFB*: não ser funcional do ponto de vista de sua capacidade de canalizar recursos para o setor produtivo da economia e, ao mesmo tempo, possuir em seu interior bancos privados altamente

consolidados. Criou-se um sistema financeiro com baixos patamares de intermediação financeira, conseqüentemente, de baixa funcionalidade e, ao mesmo tempo, competitivo.

O primeiro aspecto central no entendimento dessa dinâmica foi o uso generalizado do mecanismo da correção monetária posterior a 1964. Esse instrumento de indexação de contratos permitiu que o país convivesse com períodos de inflação elevada sem que a moeda perdesse completamente suas funções. A indexação de contratos faz com que a moeda deixe de exercer a função de moeda de contas, sem deixar de exercer a função de meio de pagamento.

Isso possibilitou ao sistema financeiro não perder o principal item do seu passivo: os depósitos à vista. Logo, não existiu a fuga da população para outras moedas, normalmente o dólar, permitindo que o sistema bancário não fosse enfraquecido, pois continuou a servir como o principal meio de pagamentos em moeda local. Esse mecanismo permitiu não apenas a sobrevivência do sistema bancário doméstico sob alta inflação, mas também o surgimento de oportunidades altamente lucrativas. Como a população continuou a possuir depósitos não remunerados em moeda local, os bancos puderam utilizar esses recursos (até os destinados ao pagamento de tributos – *floating*) na compra de títulos do governo com taxas de remuneração superiores à inflação, como foi o caso da década de 1980.

No fim dessa década, iniciou-se o maior processo de reforma bancária desde a reforma do sistema financeiro de 1964 e 1967. Seguindo a tendência em vigor na economia mundial, esse processo se caracteriza pela contínua tentativa de liberar e desregular o sistema financeiro. Nesse sentido, foram tomadas medidas que mudaram as regras para as operações de não residentes no mercado de capitais brasileiro e a atuação dos fundos estrangeiros de capital, a autorização de emissão de ações de empresas brasileiras no mercado externo e a criação de incentivos para a operação de investidores institucionais no mercado de capitais. Além disso, foram tomadas medidas no sentido de reconfigurar o SFB, por exemplo, por meio da criação dos bancos múltiplos e da eliminação da necessidade de carta patente para a abertura de agências.

Na década de 1990, os cenários macroeconômicos mundial e nacional propiciaram um ambiente favorável à atividade financeira. No contexto internacional, verificou-se um aumento da liquidez e a reinserção da América Latina nos fluxos internacionais de moeda. Isso possibilitou um novo acesso ao mercado externo, tanto por instituições financeiras como por não financeiras. No âmbito interno, o sucesso da estabilização monetária, com a adoção do Plano Real, em 1994, e a retomada do crescimento no momento imediatamente posterior, criou um ambiente favorável à atividade de intermediação financeira. Nos anos seguintes, houve aumento das operações de crédito e redução das operações de títulos.

Paralelamente, aprofundou-se o processo de reestruturação do SFB, com a adoção de providências – como as Medidas Provisórias 1.179 e 1.182, ambas de novembro de 1995 – que estimularam o processo de fusões e aquisições, visando aumentar a concentração bancária pela eliminação dos agentes financeiros que se mostraram incapazes de operar lucrativamente em um ambiente não inflacionário.

Conseqüências do Proer

Em novembro de 1995, criou-se o Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional (Proer), que consistia numa linha especial de assistência financeira com o objetivo de financiar reorganizações administrativas, operacionais e societárias de instituições financeiras envolvidas em fusões e aquisições dos agentes financeiros anteriormente referidos. Tal programa possibilitou que três dos dez maiores bancos brasileiros desparecessem na pós-estabilização sem que o sistema ficasse em risco.

Ademais, dando prosseguimento ao processo de abertura do SFB, em 1995, tanto a Exposição de Motivos 311 (que determinava ser de interesse do país a entrada e/ou aumento da participação de instituições estrangeiras no sistema financeiro) como a Resolução 2.212 (que estipulava o aumento do capital mínimo para a abertura de novos bancos, desestimulando esse procedimento) consolidam definitivamente o interesse do governo brasileiro na entrada de instituições financeiras estrangeiras para operarem no mercado interno.

Esperava-se, com isso, uma maior competitividade dentro do setor, maior eficiência e um aumento das operações de crédito. No entanto, não somente o setor bancário nacional se mostrou capaz de competir com os bancos internacionais que entraram no mercado, como também esses bancos se adaptaram às condições macroeconômicas internas, passando a reproduzir as práticas já existentes no mercado.

Esse resultado é decorrente do arcabouço macroeconômico e institucional construído ao longo da década de 1990. Com a estabilização monetária pós-1994, acreditou-se que o sistema bancário pudesse exercer a sua função central de financiamento da atividade produtiva, uma vez que era esperado que o setor público não mais necessitasse financiar seu déficit, que diminuiria pela emissão de títulos com rentabilidade elevada. De fato, observou-se, no início do Plano Real, um aumento significativo nas operações de crédito no ativo dos balanços dos bancos. Porém, a crise mexicana e, posteriormente, as contagiadas economias emergentes explicitaram as fragilidades do arcabouço macroeconômico na década de 1990, com a liberalização e desregulamentação do sistema financeiro e o desmantelamento dos mecanismos de controle de capital. Em resposta a esse contexto, reinstalou-se a política monetária de juros elevados para evitar a saída de capitais, fato que voltou a proporcionar aos bancos uma aplicação financeira mais rentável e menos arriscada do que a concessão de crédito.

1 *Shock* de capital.

OBSERVAR É PRECISO

Chega-se aos anos 2000, com um sistema financeiro formado por 161 bancos múltiplos e comerciais, quatro bancos de desenvolvimento, 20 bancos de investimento e uma caixa econômica.² Os dados mostram um aumento da participação das operações de crédito no total do ativo do SFB.

Em 2002, essa conta representava 30,1% do total de aplicações, com títulos e valores mobiliários e instrumentos derivativos representando 27,1%. Em dezembro de 2005, as operações de crédito representavam aproximadamente 38% do total das aplicações, os títulos e valores mobiliários e instrumentos derivativos, 26,6% e disponibilidades e aplicações interfinanceira de liquidez, 12,3%.

No entanto, quatro observações devem ser feitas. Em primeiro lugar, o caráter altamente especulativo dos bancos privados que atuam no Brasil pode ser verificado pela composição de sua carteira de TVM. Enquanto os bancos públicos adquiriram 26% do total de seus títulos com o propósito de serem ativa e freqüentemente negociados, esse percentual chega a 67,7% e 43% nos bancos privados nacionais e estrangeiros, respectivamente. Por outro lado, o percentual de títulos para os quais existem intenção e capacidade financeira para mantê-los até o vencimento é de 46,2% para bancos públicos, 7,2% para bancos privados nacionais e 8,1% para os estrangeiros.³

Em segundo lugar, o patamar de crédito ainda é muito baixo quando comparado aos padrões internacionais. Em 2005, o valor do crédito doméstico para o setor privado, como proporção do produto interno bruto, foi de 35,1%, enquanto para os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, como os Estados Unidos, o Japão, a Coreia do Sul e o Chile, foram, respectivamente, 249,2%; 99,5%; 98,2%; e 63,1%.⁴ Em terceiro lugar, deve-se notar que esse aumento da participação das operações de crédito ocorre em operações de curto prazo ou destinadas ao consumo. Em dezembro de 2005, empréstimos e títulos descontados representavam 38,7% do total do volume de crédito concedido no país, ao passo que o financiamento industrial representava 34,4%, e financiamentos rurais e outros créditos possuíam, respectivamente, 10,7% e 16,2%.

Além disso, ainda cabe ao setor bancário estatal, inclusive o BNDES, parcela significativa do volume de crédito concedido. Em dezembro de 2005, esse segmento respondia com cerca de 48% do total de crédito concedido no país. O setor bancário privado nacional possuía 34,3% e o privado estrangeiro, aproximadamente, 19%. Ou seja, apesar de todas as modificações ocorridas nos últimos 15 anos, a concessão de crédito no Brasil ainda continua sendo responsabilidade do setor público. ■

Recentemente, o crescimento sustentado da economia norte-americana, combinado com a estagnação japonesa e européia, tem levado instituições financeiras internacionais – como o Banco Mundial e o FMI – e vários analistas financeiros a pregar as vantagens do desenvolvimento do mercado de capitais e a realização de reformas estruturais que permitam a convergência do sistema de financiamento dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, em direção ao modelo anglo-saxão, baseado no mercado de capitais.

Segundo essas instituições, a crise asiática do fim da década de 1990, a crise russa e a crise brasileira demonstraram a necessidade da rápida transformação dos sistemas financeiros desses países de forma a reduzir a sua vulnerabilidade a *shocks* externos. Torna-se, portanto, de grande interesse analítico discutir se a adoção de um padrão baseado no mercado de capitais, à semelhança do modelo anglo-saxão, seria capaz de promover o crescimento e o desenvolvimento econômico do Brasil.

O desenvolvimento do sistema financeiro é considerado fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico. Entretanto, deve-se almejar que esse sistema seja funcional ao promover o desenvolvimento econômico de longo prazo.

Questão de eficiência

O crescimento da economia norte-americana ao longo da última década, em meio às crises vividas pelas economias européias e pela japonesa, parecia atestar, de forma definitiva para alguns, as vantagens de sistemas financeiros de tipo anglo-saxão, baseados no mercado de capitais, em contraste com sistemas financeiros baseados em bancos/credito. O mercado de capitais desenvolvido seria uma “máquina de crescimento”, principalmente pela eficiência alocativa que promoveria pela realocação de recursos de investimentos “menos” produtivos para “mais” produtivos. Isso levaria ao crescimento da produtividade no longo prazo e, portanto, sustentaria o crescimento econômico, tal como parecem demonstrar os recentes ganhos de produtividade da economia norte-americana.

Em um misto de determinismo econômico e inevitabilidade histórica, as economias mundiais estariam fadadas à adoção do modelo anglo-saxão se desejassem o retorno do crescimento econômico de longo prazo. Mesmo para os países em desenvolvimento, as instituições financeiras internacionais – como Banco Mundial e FMI – têm rotineiramente recomendado a implementação de políticas e reformas (micro)estruturais que promovam o desenvolvimento do mercado de capitais e alinhe os seus sistemas financeiros com o modelo norte-americano.

O papel do mercado de capitais como estimulador do crescimento econômico está baseado em três tipos de argumento:

- mercados de capitais líquidos e transparentes aumentariam a poupança, visto que ofereceriam retornos maiores e maior confiança na realização desses retornos;

Todo esse processo de correção monetária e taxas de juros elevadas permitiu ao sistema bancário tornar-se competitivo, aliado aos programas institucionais de reforma do sistema financeiro, como o Proer, sem ser funcional.

Transformação para quem?

Esse breve histórico do desenvolvimento do SFB demonstra claramente sua incapacidade de fornecer os recursos necessários ao financiamento do desenvolvimento, em geral, e ao investimento produtivo, em particular. Como identificado por diferentes estudos sobre a estrutura de capital das empresas não financeiras brasileiras, a participação dos empréstimos no total do financiamento é bastante limitada.

De certa forma, pode-se dizer que o padrão de financiamento brasileiro seria semelhante ao modelo baseado no mercado de capitais encontrado nos Estados Unidos e no Reino Unido, onde o grau de endividamento das firmas é relativamente baixo. Entretanto, diferentemente desse modelo, a contribuição do mercado de capitais brasileiro é praticamente desprezível⁵ e, ainda, a capacidade de autofinanciamento das empresas é limitada, em virtude do porte relativamente reduzido das empresas nacionais e de sua pequena internacionalização.

A combinação desses dois fatores significou a existência de sérias restrições ao crescimento das empresas – elas seriam *financially-constrained*⁶. Não fosse pelo papel central desempenhado pelo setor público na mobilização e na alocação de recursos de poupança e investimento na economia brasileira, a situação seria ainda mais grave.

2 Os dados relativos aos anos 2000 aqui apresentados são fornecidos pelo Banco Central do Brasil e estão disponíveis em: <<http://www.bcb.gov.br/htmls/Deorf/e88-2000/texto.asp?idpai=relsf19882000>>. Acesso em: 27 out. 2006.

3 Dados retirados do *Relatório de estabilidade financeira 2006*, do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RELESTAB>>. Acesso em: 27 out. 2006.

4 Dados do *World Development Indicators 2006*, do Banco Mundial. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/95.html>. Acesso em: 27 out. 2006.

5 Levine (2000) estimou que o indicador que captura a importância relativa do mercado acionário (valor das empresas listadas/PIB) no período 1980–1995 é cinco vezes maior para os Estados Unidos do que para o Brasil.

6 Utiliza-se o termo *financially-constrained* quando as operações são limitadas pela disponibilidade de financiamento.

- os mercados de capitais promoveriam uma melhor alocação dos investimentos físicos e a realocação de capital para as firmas mais eficientes;
- um mercado de ações ativo seria capaz de levar a maior eficiência nas operações das corporações por submetê-las ao “princípio de maximização do valor do acionista” (*maximization of shareholder value principle*) e por penalizá-las por desvios dessa conduta com redução de seu valor de mercado.

Entretanto, esses argumentos são difíceis de serem sustentados tanto empírica como teoricamente.

Perspectivas empíricas

Historicamente, os Estados Unidos e o Reino Unido, ícones do modelo anglo-saxão, apresentaram taxas de poupança e investimento inferiores aos dos países pertencentes ao modelo *main bank system*⁷ (Japão, Alemanha e França). Por exemplo, no período 1952–1973, as taxas de poupança bruta dos Estados Unidos e do Reino Unido eram a metade da taxa japonesa (18% e 18,3%, respectivamente, contra 36,9%) e dois terços das taxas francesa e alemã (respectivamente, 25% e 27,1%) (cf. Boltho, 1975).

Mesmo recentemente, os Estados Unidos e o Reino Unido, que possuem os mercados de capitais mais desenvolvidos do planeta, continuam a apresentar, entre os países avançados, as taxas de poupança mais baixas. Em relação a países emergentes do Leste Asiático, os patamares de poupança dos Estados Unidos e do Reino Unido também são baixos.

Alguns autores argumentam que as elevadas taxas de retorno requeridas no modelo anglo-saxão, comparativamente ao *main bank system*, levariam os gerentes de empresas, guiados pelo princípio da maximização do valor para o acionista, a desistirem de vários investimentos que seriam aceitáveis, por exemplo, no Japão, onde a taxa básica de retorno exigida seria inferior à norte-americana.⁸

Nesse caso, as firmas japonesas apresentariam uma taxa de investimento mais alta, que permitiria uma substituição mais rápida dos equipamentos de capital e, portanto, maior progresso tecnológico e desenvolvimento de novos produtos, o que conferiria uma vantagem competitiva ao país em relação aos Estados Unidos. Essa é basicamente a explicação dada pela Comissão de Produtividade do Ministério da Indústria e Comércio Internacional, em 1989, sobre a perda da competitividade norte-americana nas décadas de 1970 e 1980.

O fato de a economia norte-americana ser guiada pelos princípios de eficiência do mercado de capitais significaria que as corporações estariam continuamente sujeitas ao risco de aquisições se

o desempenho fosse considerado inadequado e os recursos para investimentos fossem “impacientes”, pois estariam constantemente mudando de uma aplicação para outra em busca do maior retorno. Isso levaria a um curto-prazismo na atuação das empresas que comprometeria investimentos de mais longo prazo e de maior risco, como aqueles relacionados à geração de inovações e formação de capital humano.

A exuberância dos mercados de capitais norte-americanos, manifesta na sobrevalorização das ações *dot.com*⁹ e, com ela, numa onda de aquisições, desembocou em um processo de destruição de corporações e do valor social – empregos, renda, produtos e serviços – por elas criado. Por exemplo, de 1997 a 2001, a Nortel Networks adquiriu 19 empresas, ao preço de mais de US\$ 33 bilhões, e pagou por elas, principalmente, com suas ações, que se encontravam bastante sobrevalorizadas.

Com a queda de 95% no preço das ações da Nortel, essas 19 companhias, inclusive a Nortel, foram destruídas e com elas todo o valor social que poderiam criar. Casos semelhantes são encontrados no Reino Unido, outro ícone do modelo anglo-saxão de eficiência (Marks and Spencer, GEC e ICI são casos de empresas destruídas). Esses exemplos claramente demonstram o problema criado por assumir a criação de “valor para o acionista” como principal objetivo das corporações. Como diria John Keynes (1936), logo após o estouro de uma das maiores bolhas especulativas da história: “Quando a alocação de capital é o subproduto de um cassino, certamente o trabalho será mal-feito.”

As diferenças na produtividade entre os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental não são significativas, como poderia se esperar da maior eficiência na alocação de recursos promovida pelo mercado de capitais norte-americano. De fato, ao longo da última década, ocorreu uma convergência da produtividade entre Estados Unidos, Holanda, França e Alemanha. Mas nesses três países, em 2003, a produtividade do trabalho continuou sendo superior ao do norte-americano – Estados Unidos: 100; Holanda: 115; França: 105; e Alemanha: 105.

Vale ressaltar que os demais países que também seguem o modelo baseado no mercado de capitais (Reino Unido, Austrália e Canadá) não apresentaram o mesmo desempenho relativo na produtividade do trabalho. Ao contrário, aumentou a distância dos demais países em 2003 – Estados Unidos, 100; Reino Unido, 86; Austrália, 80; Canadá, 93. Mesmo considerando medidas de produtividade total dos fatores, a principal conclusão é que a Europa ainda está à frente dos Estados Unidos na produção de bens.

É interessante notar que, como apontam analistas, as empresas da nova economia normalmente recebem tantos recursos para investir, em função do resultado da sobrevalorização de

suas ações, que elas não têm sido capazes de utilizar esses recursos produtivamente nas suas próprias empresas.

Em alguns casos, elas têm se envolvido em processos de aquisição de empresas da velha economia. Isso levanta o seguinte ponto: não há nenhuma razão objetiva para se acreditar que os gerentes das empresas da nova economia saibam gerir melhor os negócios da velha economia e, principalmente, torná-los mais eficientes. É mais provável que esse processo, como argumentado anteriormente, leve a uma destruição de empresas e afete negativamente a economia.

Um dos principais danos colaterais da adoção do “princípio da maximização do valor para o acionista” foi a flexibilização do mercado de trabalho com a conseqüente precarização dos empregos e o crescimento na desigualdade de renda. Sem dúvida, isso não pode ser dissociado de uma mudança na orientação das corporações para os mercados de capitais em detrimento de outros objetivos corporativos, como o crescimento, a geração de empregos e a inovação, o que William Lazonick (2003) chamou de *downsize-and-distribute*.

Vale dizer que as empresas cortaram seus custos (*downsize*), principalmente por meio de reduções em sua força de trabalho, de forma a elevar a sua receita e, conseqüentemente, sustentar o preço das ações. O processo de *downsize-and-distribute* teve duas conseqüências. De um lado, Lazonick e O’Sullivan (2000) oferecem evidências de que a redução nas taxas de desemprego da economia norte-americana, ao longo da década de 1990, foi conseguida ao custo da precarização do emprego, reduções salariais e piora na distribuição de renda, principalmente entre os 10% do topo e a mediana.

Por exemplo, observa-se uma crescente desigualdade salarial entre os *chief executive officer* (CEOs), ou chefes do setor executivo, e os empregados: enquanto, em média, os pacotes de pagamento dos CEOs de corporações norte-americanas, que incluem além de salários, ações da empresa e outros benefícios, eram, em 1965, 44 vezes maior que dos empregados, em 1998, eram 419 vezes maiores. Ou, ainda, as altas taxas de retorno com ações têm servido para destacar a desigualdade de renda:

Enquanto 0,5% das famílias americanas que mais retêm ações em suas carteiras possuem, diretamente ou por meio de investidores profissionais, quase 37% de todas as ações de empresas disponíveis no mercado, 80% das famílias americanas possuem menos de 2%. (Poterba; Samwick, 1995 apud Lazonick; O’Sullivan, 2000).

De outro lado, o processo de *downsize-and-distribute* criou as condições para liberar recursos da velha economia e alocá-los na nova economia. No fim da década de 1990, a pujança da economia norte-americana e de suas *dot.com* já havia quebrado a resistência dos mercados europeus e japoneses. A convergência para o modelo norte-americano, a essa altura, parecia inevitável, principalmente para

7 Modelo pelo qual as empresas trabalham sempre com um banco principal que coordena a ação de outros bancos.

8 O princípio que guiaria os gerentes de corporações japoneses seria a “maximização do crescimento”.

9 Ações de empresas de alta tecnologia, Internet, *softwares* e setores associados.

os gerentes das corporações que buscavam obter os mesmos salários e benefícios astronômicos dos norte-americanos.

Entretanto, o estouro da bolha especulativa, os recorrentes escândalos corporativos e a destruição de corporações arrefeceram novamente o ímpeto da transformação. Mais importante, a instabilidade financeira e a crescente desigualdade de renda nas economias centrais tornaram-se a marca da nova economia.

Perspectivas teóricas

Teoricamente, para que o mercado de capitais funcione como uma “máquina de crescimento”, baseada em sua eficiência alocativa, duas premissas muito restritivas devem ser observadas. Em primeiro lugar, o mercado de capitais deve ser completo e perfeito. Como observa Ajit Singh (1971),

Apenas se o mercado de capitais possuir conhecimento pleno e detalhado das atividades e potencialidades de cada firma, será possível remover, pela ação do mercado, qualquer discrepância entre a lucratividade efetiva da empresa e sua possível lucratividade sob outra administração.

Em segundo lugar, o mercado de capitais deve ser *strong efficient*. De um lado, isso significa que a informação sobre o desempenho das firmas deve ser refletida nos preços das ações para que o processo de seleção natural no mercado de capitais funcione. Em outras palavras, existe uma avaliação da eficiência dos fundamentos (*fundamental valuation efficiency*) nos mercados de capitais que, genericamente, significa que os preços das ações refletem os lucros de longo prazo esperados das empresas.

De outro lado, significa que a informação é simultaneamente disponível para todos os participantes do mercado que são capazes de avaliá-la e incorporá-la nos preços das ações e, assim, nenhum ganho pode ser obtido com qualquer informação tornada pública. Ou seja, existe uma eficiência no uso da informação (*information arbitrage efficiency*) nos mercados de capitais.

Embora possa ser facilmente sustentável que os mercados de capitais mais desenvolvidos são eficientes nessa segunda dimensão, isto é, no uso da informação (*information arbitrage*), é praticamente impossível assumir que os preços das ações refletem exclusivamente os fundamentos das empresas. De fato, vários modelos teóricos demonstram que os preços das ações normalmente divergem dos fundamentos por períodos prolongados. Eles são influenciados por “desejos passageiros, ondas, modas e pessimismo ou exuberância irracionais”. Nesse caso, seria difícil sustentar a eficiência alocativa do mercado de capitais, principalmente porque não o é em sua dimensão de avaliação de fundamentos.

John Keynes (1936) já havia demonstrado que os mercados de capitais podem fazer mais mal do que bem para a economia real. Ele sustentava

que, por causa de seu intrínseco curto-prazismo e caráter especulativo, os mercados de capitais mais provavelmente funcionariam como um cassino do que como um mecanismo de incremento da eficiência. Considerando que erros na precificação das ações são inerentes ao mercado de capitais, como sugere Keynes, assumir como objetivo corporativo a maximização da riqueza do acionista pode resultar em sérias ineficiências. Como argumenta John Kay (2003), gerentes de empresas não deveriam prestar tanta atenção nos mercados de capitais, mas sim se preocupar mais com a competição no mercado de produtos e com o crescimento da empresa que dirigem.

Alguns autores também destacam a ineficiência dos preços das ações no mundo real, principalmente em virtude de uma disponibilidade desigual de informação (assimetria de informação), especulação e volatilidade dos preços das ações. Notam também que a volatilidade dos preços das ações é um aspecto bastante negativo, pois reduz a eficiência dos sinais de preços na alocação de recursos para investimento, aumenta o risco associado a novos investimentos e, por isso, pode levar a atitudes adversas ao risco e à busca de financiamento externos nos mercados de capitais para os investimentos. Finalmente, no plano macroeconômico, a alta volatilidade dos mercados de capitais pode levar à fragilidade financeira de toda a economia, como atestado nos episódios de crises financeiras recentes.

Além disso, tem sido observado que o mercado de capitais encoraja um comportamento curto-prazista e míope em detrimento do investimento e da competitividade de longo prazo. Eles demonstram que, como as taxas de retorno em sistemas baseados no mercado de capitais são elevadas, os investimentos em novas tecnologias e novos produtos – e, conseqüentemente, na competitividade da economia – são afetados de forma adversa, visto que vários investimentos seriam considerados inaceitáveis pelos investidores.

A eficiência do mercado de capitais, como se sabe, também depende da existência de um mercado de controle corporativo (*market for corporate control*) – ou seja, o mercado de fusões e aquisições – ativo. Entretanto, esse mercado também é permeado por deficiências e, por isso, é objeto de severas críticas. Destaca-se que o processo de seleção para sobrevivência por meio do mercado de controle corporativo se baseia em lucratividade e tamanho, em vez de eficiência e lucratividade.

Nesse sentido, uma grande empresa relativamente ineficiente tem uma menor chance de ser adquirida do que uma empresa menor relativamente mais eficiente, o que é inadequado e também perverso, levando à redução da eficiência na alocação de recursos. Alguns autores analisaram os fatores que afetam negativamente a eficiência do mercado de controle corporativo. Destacaram o “problema do caronista” (*the free-rider problem*); os problemas de seleção adversa (*moral hazard*) e custos de agência; e a existência do “paradoxo do incentivo” (*incentive paradox*).

Estudos na área de finanças corporativas indicam que existe uma ordenação estrutural (*pecking order*) do financiamento do desenvolvimento (Myers, 1984). Na maior parte dos países desenvolvidos, as principais fontes de recursos para financiamento do investimento seriam os recursos próprios, seguidos por dívidas e, em menor medida, ações. Nos Estados Unidos e no Reino Unido, o grau de autofinanciamento do crescimento das firmas seria um dos maiores do mundo, e não, como se poderia esperar em um sistema financeiro com predomínio de mercados de ações (*stock-market based system*), o lançamento de ações. Em contraste, empréstimos seriam a principal fonte de financiamento externo em países como França, Itália, Japão e Alemanha.

Evidências demonstram que, desde a metade da década de 1980, nos Estados Unidos, a contribuição líquida do lançamento de ações para os fundos corporativos tem sido negativa, principalmente em virtude do crescimento de programas de recompra de ações. Assim, ao contrário da sabedoria convencional, os recursos financeiros corporativos seriam a fonte dos recursos para o *boom* dos mercados de capitais, e não vice-versa.

De maneira geral, o lançamento de novas ações é usualmente utilizado na transferência de propriedade sobre os ativos – a clássica dispersão de propriedade – ou para fusões e aquisições¹⁰ e na reestruturação dos balanços das empresas (redução de dívidas, por exemplo), que não levam necessariamente a investimentos diretos.¹¹

Como chama a atenção Lazonick (2003), normalmente os defensores do mercado de capitais ativo confundem as funções de investimentos diretos em ativos produtivos e investimentos de portfólio. No primeiro caso, está envolvida a participação direta no gerenciamento dos investimentos e nas atividades da empresa. No segundo, não há envolvimento dos acionistas com a gestão da empresa, mas apenas o interesse em obter o maior ganho possível com as

10 Como explica William Lazonick (2003), o lançamento de novas ações significa que os proprietários das empresas estão transferindo parte da propriedade da empresa para o público. Mas isso não necessariamente indica que os recursos serão utilizados para financiar uma nova onda de investimentos. Na verdade, os novos acionistas estão pagando para os empreendedores que construíram a empresa para terem direito sobre os ganhos futuros, baseados nos investimentos produtivos já realizados. Se esses novos recursos obtidos com o lançamento de ações serão utilizados no financiamento de novos investimentos, na empresa ou em algum novo negócio, a decisão fica a cargo daqueles que controlam a alocação de recursos da empresa, seja ele um gerente profissional ou o proprietário-controlador.

11 Isso é particularmente verdade em momentos de *boom* nos mercados de ações, quando empresas lançam ações para se livrarem de débitos com taxas mais elevadas. Prates e Leal (2005) demonstram que isso também tem sido verdade para o mercado de capitais brasileiro. De acordo com os autores, nos momentos em que o Índice da Bolsa de Valores de São Paulo esteve em alta, as empresas lançaram novas ações para se beneficiarem “oportunitisticamente do lançamento de ações, reduzindo o seu grau de endividamento e não necessariamente utilizando esses recursos para financiar oportunidades de crescimento”.

negociações das ações. Para o último, é fundamental a liquidez financeira (*financial liquidity*), ao passo que, para os primeiros, é fundamental o comprometimento financeiro (*financial commitment*).

Financiamento e mercado de capitais

Esse último ponto é de crucial importância para entender o papel do mercado de capitais no desenvolvimento econômico e não apenas no crescimento econômico. O processo de desenvolvimento econômico, como definido por Schumpeter, significa a “realização de novas combinações”, ou inovações, na forma de novos produtos, novos processos de produção, novos mercados, novas fontes de oferta e novas formas de organização da indústria. Para que inovações ocorram, recursos devem ser comprometidos por prolongados períodos de tempo – de forma que o processo de aprendizagem possa ocorrer – em investimentos irreversíveis de retorno incerto.

Assim, desenvolvimento econômico requer um sistema de financiamento que seja capaz de socializar os riscos do processo inovador, que seja “paciente” o suficiente para que o processo de aprendizagem, relacionado com a atividade inovadora, possa se realizar completamente e que promova uma alocação “eficiente” dos recursos produtivos quando a tecnologia e os mercados estão em mutação.

O comportamento míope e curto-prazista do mercado de capitais, combinado com sua alta liquidez, não seria adequado ao financiamento da inovação. Alguém poderia ponderar que a experiência norte-americana recente oferece uma poderosa refutação do curto-prazismo do mercado de capitais e que esses capitais seriam mais adequados que o *bank-based systems* para selecionar os “vencedores tecnológicos”. Entretanto, esse tipo de argumento deve ser ponderado, levando em consideração:

- os recorrentes erros de precificação e volatilidade observados no Nasdaq, por exemplo, onde estão aglutinadas as empresas da nova economia;
- recentes evidências empíricas que mostram que não existe um relacionamento robusto entre o desenvolvimento do mercado de capitais e o desenvolvimento e utilização de tecnologias da informação e comunicação;¹²
- o rápido e bem-sucedido desenvolvimento do setor em países não baseados no mercado de capitais, como França, Israel, Índia e Taiwan. A combinação da intervenção do Estado, por meio de políticas industriais e de financiamento seletivas, com o desenvolvimento do *venture capital*, que não é uma exclusividade de modelos baseados nos mercados de capitais, parecem explicar o seu rápido desenvolvimento;

- as reconhecidas vantagens do *bank-based system* em relação ao *stock-market based system*, no que se refere ao financiamento “mais paciente” e de longo prazo dos investimentos.

Resumidamente, em um *bank-based system*, bancos são mais capazes (e menos caros) do que as instituições do mercado de capitais para:

- avaliar o risco de crédito de emprestadores e a viabilidade de novos projetos, visto que o *bank-based system* é uma solução institucional de baixo custo, eficiente e eficaz para problemas de informação imperfeita e assimétrica sobre risco de crédito, pois, no mundo real, os mercados não são competitivamente perfeitos e nem completos;
- reduzir os custos de obtenção de financiamento externos à empresa, bem como tornar possível para as firmas contornar as restrições de liquidez que teriam que enfrentar caso se baseassem exclusivamente em recursos internos;
- monitorar o desempenho das firmas, visto que as relações de longo prazo entre o banco principal e a firma permite um freqüente fluxo de informação que reduz problemas relacionados à assimetria de informação em novos investimentos;
- minimizar os danos colaterais relacionados a processos de falência de corporações, já que o banco principal está disposto a ajudar a empresa com a qual mantém um relacionamento de longo prazo;
- fomentar o relacionamento de longo prazo banco-empresa – uma vez que permite a constante acumulação e reduz a assimetria de informações e, portanto, o problema de seleção adversa nas decisões de investimento – permite que as empresas invistam mais em projetos mais arriscados.

A principal consequência desse tipo de relacionamento entre banco e indústria é que:

ela conduz melhor a estratégias corporativas de visão mais ampla, mesmo quando envolvem retornos relativamente incertos num futuro mais ou menos distante. Há também menor pressão sobre a administração pela lucratividade de curto prazo, dado que aquisições hostis são raras. Por causa desses aspectos, o sistema baseado em bancos pode conduzir melhor ao desenvolvimento da economia e à competitividade internacional do que o sistema financeiro dominado por mercados de ações. (Aoki e Patrick, 1994).

Modelo eclético

A argumentação anterior demonstra que, mesmo em países centrais, onde supostamente os mercados de capitais são maduros e mais desenvolvidos, esses mercados estariam sujeitos a sérias deficiências na formação de preços e na disseminação de informações que afetariam sobremaneira a sua eficiência alocativa geral. Por conseguinte, nos países em desenvolvimento, onde as deficiências

de informação, os problemas de regulação e de direitos de propriedade e a deficiência do mercado de controle corporativo seriam ainda mais graves, a realização da eficiência alocativa por meio do mercado de capitais seria ainda mais difícil.

Como demonstraram as crises asiática, brasileira e russa, em um momento de crise, num contexto de liberalização financeira, o mercado de ações interage com o mercado de câmbio, aprofundando erros de precificação das ações. A principal consequência seria o agravamento da crise financeira e, em alguns casos, uma crise corporativa de grandes proporções, associada a um dramático declínio dos preços das ações denominadas em moeda estrangeira (dólar ou euro). Isso, por sua vez, poderia deslanchar um rápido processo de aquisição de empresas locais por investidores internacionais, levando a uma rápida desnacionalização do setor corporativo nacional, ou mesmo à destruição de ativos fixos e dos ativos intangíveis a eles associados. Assim, durante uma crise, o mercado de capitais potencializaria a instabilidade financeira e seria um canal de contágio do setor real da economia, levando a economia a uma profunda crise.

Dentro dessa perspectiva, há o reconhecimento de que o modelo anglo-saxão é, de fato, a exceção – e não a regra – como forma de organização dos sistemas financeiros mundiais. Também se reconhece que os mercados de capitais, mesmo os mais maduros, não são eficientes em sua dimensão de avaliação de fundamentos (*fundamental valuation dimension*), têm um grande componente especulativo e suas deficiências são ainda mais graves nos mercados de capitais dos países em desenvolvimento.

Além disso, no mundo em desenvolvimento, é óbvio o contraste, em termos de crescimento econômico, entre os países latino-americanos, que seguiram o modelo norte-americano, e os países asiáticos, que, em sua maioria, reproduziram o modelo japonês. Tudo isso nos leva a duvidar seriamente que exista uma supremacia econômica do modelo anglo-saxão sobre os demais e que estes estão fadados a serem substituídos por aquele.

Assim, há várias razões para os países centrais não se guiarem pelos humores dos mercados de capitais, e, sem dúvida, as razões são ainda mais fortes no caso dos países em desenvolvimento. Essas questões são de grande relevância para esses países, pois, como suas empresas não têm a mesma capacidade de acumulação interna que as empresas dos países centrais, elas dependem, em maior grau, de fontes externas de recursos para financiar o seu crescimento.

Apesar de o sistema de financiamento brasileiro se assemelhar ao padrão anglo-saxão, em termos do baixo grau de endividamento das empresas, ele se diferencia deste pela marginal contribuição do mercado de capitais e a limitada capacidade de autofinanciamento das empresas. Na escolha do padrão a ser seguido, assumindo que as instituições financeiras internacionais concederão alguma margem de manobra para os países em desenvolvimento, um dos aspectos centrais que deve ser levado em consideração é a cultura corporativa local.

12 Dentre as várias razões (que não seja o mercado de capitais) para difusão e adoção de tecnologias da informação e comunicação (TICs), destacam-se a dramática queda nos preços dos semicondutores, mudanças na taxação das empresas de TICs (Jorgenson, 2001, 2003) e os consideráveis investimentos realizados pelo governo norte-americano na indústria bélica com os decorrentes contágios (*spillovers*) para as TICs.

Nesse caso, o estudo de Prates e Leal (2005), baseado em questionários aplicados em empresas nacionais, claramente apontou a preferência destas por financiar suas oportunidades de crescimento com financiamentos de longo prazo, ao passo que o lançamento de ações foi considerado um mecanismo para melhorar a estrutura de capital da empresa, com redução do endividamento. Um dos principais fatores condicionantes desse comportamento é a resistência do capital nacional em abrir mão do controle das empresas e o ainda incipiente desenvolvimento do mercado de capitais locais, caracterizado por alta volatilidade e erros de precificação.

É bastante provável que o sistema bancário venha a desempenhar uma função maior no financiamento do desenvolvimento, mesmo que isso seja atrelado à crescente importância do sistema bancário público no financiamento de longo prazo da economia.

Tendo isso em mente, é bastante improvável e indesejável que um modelo de sistema de financiamento (*stock-market based* ou *bank-based*) torne-se padrão no Brasil, dada a incapacidade de ambos em lidar com os desafios apresentados pelo processo de desenvolvimento econômico na periferia capitalista. Dessa forma, deve ser buscado um modelo eclético que, de um lado, incorpore formas alternativas de financiamento e considere a importância do Estado na estruturação e na regulamentação de mecanismos de financiamento e, de outro, respeite as peculiaridades das instituições e dos mercados de produto, fatores e de capital.

Além disso, o sistema de financiamento deve ser capaz de estimular a inovação e valorizar outros objetivos que não seja somente a maximização da riqueza dos acionistas, tais como investimento na capacitação de empregados(as) e formação de recursos humanos, geração de empregos (em contraposição ao *downsize-and-distribute*), estabilidade nas relações com fornecedores e público consumidor, responsabilidade social e ambiental. O resultado esperado deve ser a melhora na distribuição de renda e a redução do desemprego, associados a ganhos de produtividade de longo prazo.

Em suma, esse sistema deve ser, acima de tudo, funcional para a promoção do desenvolvimento socioeconômico. Isso inclui outras dimensões igualmente importantes relacionadas às condições de acesso ao crédito por diferentes grupos sociais e regiões e ao financiamento, em igualdade de condições, de atividades e consumidores(as) geograficamente dispersos e economicamente diferenciados pela sua localização (centro e periferia) e renda. Mesmo nessas dimensões, o sistema financeiro brasileiro ainda tem um longo caminho a percorrer para garantir a democratização do acesso ao crédito e a promoção de um desenvolvimento mais igualitário e inclusivo.

Para além da oferta de crédito

A análise de outra dimensão relevante para o entendimento da relação entre financiamento e desenvolvimento requer que se amplie o leque de discussão para além da mera relação entre volume de crédito e crescimento econômico. Isso porque os mecanismos e incentivos de mercado, por si só,

conduzem a uma concentração espacial e pessoal da distribuição do crédito, qualquer que seja o seu volume. Então, além dos condicionantes gerais da oferta de crédito, para pensar a relação financiamento e desenvolvimento, é preciso tratar de, pelo menos, duas questões: a sua distribuição espacial e o acesso da população aos serviços bancários.

Desigualdade regional e financeira

Um dos aspectos mais comumente negligenciados em estudos sobre desequilíbrios regionais é o papel da moeda e do crédito. Em geral, boa parte da discussão teórica sobre o tema – incluindo aquela estreitamente relacionada com a tradição keynesiana, na qual as desigualdades regionais assumem processos cumulativos (Kaldor, 1966; Dixon; Thirlwall, 1975) – tende a desconsiderar o papel da moeda e do crédito no desenvolvimento regional. Nesse contexto, até mesmo o processo de concentração bancária no Brasil pós-1994 não tem merecido a devida atenção da literatura quanto a seus efeitos regionais, com exceção de alguns poucos autores como Adriana Amado.

O processo de causalção cumulativa encontra no sistema financeiro um instrumento importante de seu agravamento e estímulo a desequilíbrios regionais. A região deve ser vista como um *locus* de formação de expectativas, e sendo os patamares de investimento privado muito sensíveis a essas expectativas, determinadas regiões podem sofrer de insuficiência de demanda efetiva por apresentarem maior risco e gerarem maior preferência pela liquidez dos agentes econômicos.

Como oferta e demanda de crédito estão diretamente relacionadas à política monetária e, também, a atitudes defensivas dos tomadores e dos bancos (oferecedores de recursos), regiões menos desenvolvidas tendem a apresentar, pelos seus efeitos sobre o multiplicador monetário e a renda, menor dinamismo financeiro. Dessa forma, há uma concentração de crédito em regiões mais desenvolvidas, que se caracterizam por menos incertezas e preferência pela liquidez.

Sendo esse aspecto de extrema relevância para o desenvolvimento econômico, não se pode negligenciar a dinâmica do setor financeiro regional. Com efeito, esse setor, antes de ser simplesmente um espelho da “economia real”, acaba por influenciar significativamente o percurso das desigualdades regionais.

A economia periférica é caracterizada pela existência de uma economia estagnada com mercados pouco desenvolvidos, nos quais predominam o setor primário, o baixo conteúdo tecnológico de sua manufatura e o baixo grau de sofisticação do sistema financeiro. Seu dinamismo seria determinado pelo volume de exportações para o centro. Todas essas características determinariam maior incerteza em relação ao desempenho econômico dessa região, implicando maior preferência pela liquidez.

A incerteza sobre o futuro levaria à busca por ativos mais líquidos como forma de proteção e, além disso, decisões de investimento seriam postergadas para um momento economicamente mais favorável. Quanto à oferta de crédito, é plausível supor que a

rede bancária seja menos desenvolvida nas regiões de economia periférica, donde se conclui que a sua capacidade de ofertar crédito é menor do que a dos bancos dos centros econômicos. Ademais, nas regiões periféricas, o patamar mais reduzido de renda da população faz com que o acesso aos bancos seja dificultado, ocasionando menor volume de depósitos como proporção da renda e maior retenção de papel-moeda pelo público.

Em contraste, uma região central é caracterizada por possuir uma economia mais próspera e um sistema financeiro mais sofisticado, com um sistema produtivo dominado, historicamente, pela indústria e pelo setor de serviços. Além disso, nela se localizam as sedes das instituições financeiras, fato que facilitaria a oferta de crédito no centro e a dificultaria em regiões periféricas. Esse quadro faz com que a preferência pela liquidez de regiões mais prósperas seja menor porque há mais segurança e confiança para investir em ativos menos líquidos e, portanto, mais rentáveis.

Com efeito, é possível inferir que em regiões centrais ocorrerá maior disposição tanto para demandar como para ofertar crédito. Dessa forma, o processo, anteriormente descrito, de causalção cumulativa entrará em operação, significando que a redução da preferência pela liquidez do centro reduzirá ainda mais a oferta de crédito na periferia, uma vez que a oferta se deslocará para onde existe maior demanda (Crocco et al, 2005).

De fundamental importância para o entendimento da dinâmica financeira regional e a sua relação com a dinâmica econômica é o que Ron Martin (1999) denomina “circuito geográfico da moeda”. Tal circuito pode ser caracterizado sob dois aspectos. Um deles é a estrutura locacional do sistema financeiro, diretamente relacionada com a estrutura urbana vigente em determinada região e sua respectiva centralidade. A hierarquia urbana determinaria uma hierarquia financeira, ou seja, existiria não só uma aglomeração de instituições bancárias na qual o desenvolvimento econômico é maior, mas também o tipo de serviço por elas oferecido teria maior grau de sofisticação.

O outro aspecto é a chamada geografia institucional do sistema financeiro, que se refere à diferença de modelos institucionais entre países, variações que influenciarão o desenvolvimento bancário. Nesse sentido, várias são as implicações decorrentes da diferença entre um modelo de bancos regionais (pequenos bancos com sede e atuação apenas na região), como ocorre nos Estados Unidos e na Itália, e um modelo composto por grandes bancos nacionais, caso da Inglaterra e do Brasil.

Pietro Alessandrini e Alberto Zazzaro (1999), entre outros autores, afirmam que bancos locais tendem a ser mais comprometidos com a economia local e, ao mesmo tempo, estão mais sujeitos às oscilações econômicas da região. Por outro lado, bancos nacionais conseguem se proteger de declínios econômicos locais, compensando suas perdas nessas regiões com os lucros obtidos nas demais.

Bancos desse tipo, com sede no centro e atuação também na periferia, são mais reticentes quanto à extensão de crédito para a periferia, em virtude da

maior volatilidade de difusão de informações e da dificuldade de acesso a elas (Amado, 1997). Dessa forma, diferentes geografias institucionais podem gerar diferentes processos de circulação da moeda (poupança, crédito e aplicações).

Não bastassem os elementos anteriormente destacados, vale ressaltar que nas economias periféricas, geralmente, o setor informal tende a ter uma importância maior do que nas regiões centrais. Conseqüentemente, a relação *cash-depósitos* nos bancos é maior, o que gera um multiplicador monetário menor e, portanto, dificuldades de acesso ao crédito. Verifica-se, portanto, um círculo vicioso que dificulta ainda mais o investimento em regiões periféricas.

O Brasil apresenta forte desigualdade regional financeira, o que é reflexo de sua desigualdade econômica *latu sensu* (Crocco, 2004). Além de haver concentração no número de agências bancárias nas regiões mais desenvolvidas, existe também maior participação relativa dessas regiões no volume de depósitos e créditos. A relação centro-periferia e suas características monetárias e creditícias e a dimensão regional do financiamento no Brasil demonstram o papel relevante que a concentração creditícia e a preferência pela liquidez exercem sobre os desequilíbrios regionais no Brasil.

A desigualdade regional na distribuição do crédito pode ser vista na **Tabela 1**, que fornece a participação percentual de cada unidade da federação (UF) e região, nos anos de 1991, 1997 e 2003, no total do crédito, ou seja, empréstimos e títulos descontados e financiamentos.

Fica visível a forte predominância da região Sudeste e o concomitante crescimento dessa concentração, que variou, durante o período analisado, de 66,87% para 75,62%. Ainda mais clara é a constatação de que se encontra no estado de São Paulo grande parte desse crédito, que, em 2003, equivalia a mais de 60 % do total do Brasil.

Salta aos olhos o fato de que, no período de alta inflação (e isso pode estar refletindo problemas de indexação), a concentração do crédito era bem menor do que no período após a estabilização monetária. Vale lembrar que esse processo de estabilização representou um aumento na participação das operações de crédito nas operações ativas dos bancos. No entanto, o aumento se deu de maneira fortemente concentrada. As regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, por exemplo, vêm cair suas participações relativas, respectivamente, de 12%, 1,8% e 9,9% para 6,8%, 1,6% e 5,5%. Além da forte concentração bancária observada pós-Plano Real (Alves Jr., 2002), acrescentou-se uma concentração na oferta de crédito.

A **Tabela 2** demonstra a divisão entre as UFs e o Distrito Federal da participação em todas as atividades econômicas e da participação da intermediação financeira. A **Tabela 3** apresenta, por sua vez, o peso, dentro de cada UF e do DF, da atividade de intermediação financeira no total de suas atividades econômicas.

É interessante notar que essa concentração na distribuição do crédito não é reflexo apenas da concentração espacial da produção. A **Tabela 2**

TABELA 1. Concentração de crédito – ordem crescente					
UF / REGIÃO	1991	UF / REGIÃO	1997	UF / REGIÃO	2003
Roraima	0,01	Amapá	0,02	Roraima	0,05
Amapá	0,03	Roraima	0,04	Acre	0,08
Tocantins	0,04	Acre	0,06	Amapá	0,08
Piauí	0,16	Tocantins	0,10	Tocantins	0,18
Acre	0,20	Rondônia	0,17	Rondônia	0,20
Rondônia	0,21	Paraíba	0,27	Sergipe	0,27
Paraíba	0,22	Sergipe	0,28	Piauí	0,28
Sergipe	0,30	Amazonas	0,32	Alagoas	0,33
Rio Grande do Norte	0,37	Rio Grande do Norte	0,38	Amazonas	0,33
Amazonas	0,39	Piauí	0,38	Rio Grande do Norte	0,44
Alagoas	0,46	Maranhão	0,40	Maranhão	0,45
Maranhão	0,60	Pará	0,51	Paraíba	0,55
Espírito Santo	0,69	Alagoas	0,57	Mato Grosso do Sul	0,66
Mato Grosso do Sul	0,79	Espírito Santo	0,72	Pará	0,67
Pará	0,91	Mato Grosso do Sul	0,80	Mato Grosso	0,68
Mato Grosso	0,94	Mato Grosso	0,90	Espírito Santo	0,78
Goiás	1,21	Goiás	1,05	Ceará	1,13
Norte	1,80	Pernambuco	1,06	Pernambuco	1,44
Ceará	1,94	Ceará	1,06	Goiás	1,45
Pernambuco	2,34	Norte	1,27	Norte	1,59
Santa Catarina	2,68	Distrito Federal	1,80	Santa Catarina	1,93
Rio Grande do Sul	3,44	Santa Catarina	1,94	Bahia	1,94
Paraná	4,32	Bahia	2,72	Distrito Federal	2,35
Bahia	4,47	Paraná	3,59	Paraná	3,42
Distrito Federal	6,94	Rio Grande do Sul	3,93	Rio Grande do Sul	4,96
Minas Gerais	8,60	Minas Gerais	4,49	Centro-Oeste	5,13
Centro-Oeste	9,95	Centro-Oeste	4,54	Minas Gerais	5,37
Sul	10,44	Nordeste	7,13	Nordeste	6,85
Nordeste	10,95	Rio de Janeiro	7,87	Rio de Janeiro	8,67
Rio de Janeiro	14,86	Sul	9,46	Sul	10,30
São Paulo	42,72	São Paulo	64,52	São Paulo	61,10
Sudeste	66,87	Sudeste	77,60	Sudeste	75,62
Brasil	100,00	Brasil	100,00	Brasil	100,00

Fonte: Sisbacen Elaboração própria

demonstra a existência de uma concentração geográfica maior das atividades financeiras relacionadas à concentração das demais atividades econômicas. Além disso, houve um aumento do grau de concentração da atividade financeira.

Isso ocorre pelo fato de o setor de serviços financeiros se concentrar fortemente nos grandes centros econômicos. No Sudeste, a concentração econômica variou de 57,7%, em 1998, para 57,2% em 2001, ao passo que a concentração financeira passou de 61,6%, em 1998, para 69%, em 2001. Na região Norte, a de menor expressão no âmbito nacional, a concentração econômica variou de 4,5% a 4,7%, enquanto a concentração financeira passou de 1,5% para 1,7% no mesmo período. Certamente, a Zona Franca de Manaus e as atividades extrativistas respondem pelo resultado encontrado nessa região.

A menor participação de intermediação financeira se explica, como de resto para outros estados menos desenvolvidos da federação, pelos vazamentos de

crédito para as regiões mais desenvolvidas. Apesar da produção que possa ocorrer em uma determinada região, parte da relação financeira se dá nos grandes centros, como São Paulo, pelo fato de o sistema financeiro no Brasil ser centralizado e destituído de bancos regionais (exceto os bancos de investimento). Isso corrobora o argumento teórico de que os vazamentos no setor financeiro tendem a agravar os desequilíbrios regionais.

A **Tabela 3** demonstra que a desigualdade na distribuição espacial da atividade financeira produz reflexos sobre o grau de desenvolvimento da região. São Paulo é o estado onde a intermediação financeira apresenta maior peso com relação ao total das atividades produtivas e de serviços, 9,5%, em 2001, contra 8,2%, em 1998. Na região Norte, em contraste, encontram-se os estados em que a relevância da intermediação financeira na economia é menor. Todos os estados, com exceção de Tocantins (4,1% em 2001), apresentam, ao término do período, participação da atividade financeira inferior a 3% do total de atividades.

Esse comportamento corrobora o argumento de que regiões periféricas tendem a ter maior preferência pela liquidez e concomitante menor oferta e demanda de crédito, ao mesmo tempo em que utilizam menos o setor bancário nas atividades produtivas (menor intermediação financeira). A ausência de um sistema financeiro robusto para garantir financiamento suficiente

para as atividades econômicas locais corrobora o círculo vicioso de estagnação e informalidade nas regiões menos desenvolvidas, criando ainda mais dificuldades de superação das desigualdades regionais.

A evidência empírica, portanto, atende à hipótese de que um sistema bancário como o do Brasil, baseado em grandes bancos nacionais, gera uma

tendência à concentração bancária. Logo, pelo fato de suas sedes encontrarem-se nos centros econômicos – no Sudeste e, sobretudo, em São Paulo –, alimenta e acentua o processo de concentração industrial.

A lógica de mercado leva à concentração de crédito na região central, por ter mais estabilidade e menos incerteza. Isso faz com que as firmas localizadas nessa região sejam mais privilegiadas, com acesso mais fácil a crédito e a serviços bancários mais diversificados. No Brasil, existe ainda outra agravante: a industrialização das regiões periféricas se deu sob incentivos governamentais, de forma que as instalações de atividades nesses locais originaram-se, principalmente, da criação de filiais por empresas cujas sedes se encontravam, analogamente, no centro. Desse modo, o vazamento de depósitos é elevado, e as operações de crédito se dão, sobretudo, onde estão localizadas as sedes das empresas. Novamente, constata-se a prevalência de um círculo vicioso que, na ausência de intervenção, tende a se perpetuar.

Um processo bem articulado de desconcentração econômica e diminuição dos desequilíbrios regionais só é possível com o concomitante processo de desconcentração do financiamento. Sem a participação direta dos bancos públicos de desenvolvimento é pouco provável que as tentativas nesse sentido logrem sucesso.

Exclusão financeira

A exclusão financeira pode ser definida como sendo a precariedade, ou mesmo a ausência, de acesso a serviços financeiros em geral. A partir de um referencial marxista, David Harvey procura mostrar como a lógica do processo de acumulação capitalista dentro do sistema financeiro determina o desenvolvimento desigual no interior de estruturas urbanas.

Usando o exemplo de Baltimore, Harvey tenta mostrar como a lógica capitalista das instituições financeiras faz com que existam áreas superpovoadas, de baixa renda, com oferta de imóveis a serem vendidos a baixo preço e uma população sem acesso ao crédito para comprar tais imóveis. Isso porque a lógica capitalista do sistema financeiro faz com que o empréstimo a esse tipo de agente se torne uma atividade mais arriscada.

Na sequência desses estudos, outros também procuraram explicar os processos de exclusão financeira para descrever os procedimentos por meio dos quais classes sociais menos favorecidas e minorias sociais têm o acesso aos serviços financeiros tradicionais negado.¹³ A importância dessa discussão está no fato de a gama

13 Os processos de exclusão financeira mais conhecidos seriam o racionamento de crédito, *redlines* e *blockbusting*. Sobre os dois primeiros, diz Leyshon: "[...] reforçam a segregação étnica de classes na cidade ao negar crédito a indivíduos e famílias de certas partes da cidade, e às vezes impede a mistura de classes étnicas, expulsando certos grupos de algumas áreas para preservar "o caráter" da vizinhança. O *blockbusting* encorajava a mistura étnica na expectativa de que o movimento de minorias étnicas para mercados imobiliários locais particularmente inativos gerasse rotatividade, à medida que famílias de classes médias fugissem para novas áreas suburbanas." (2003).

TABELA 2. Participação das grandes regiões e unidades da federação no adicional bruto do preço básico, pelo total das atividades econômicas e pela atividade de intermediação financeira

	1998		1999		2000		2001	
	TOTAL DAS ATIVIDADES	INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	TOTAL DAS ATIVIDADES	INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	TOTAL DAS ATIVIDADES	INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	TOTAL DAS ATIVIDADES	INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100
Norte	4,5	1,5	4,5	1,6	4,6	1,9	4,7	1,7
Rondônia	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,2	0,5	0,2
Acre	0,2	0	0,2	0	0,2	0,1	0,2	0,1
Amazonas	1,6	0,4	1,6	0,4	1,7	0,5	1,7	0,4
Roraima	0,1	0	0,1	0	0,1	0	0,1	0
Pará	1,7	0,8	1,8	0,9	1,8	0,9	1,8	0,8
Amapá	0,2	0	0,2	0	0,2	0,1	0,2	0
Tocantins	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Nordeste	13,1	7,3	13,1	7	13	7,8	13	7,9
Maranhão	0,8	0,3	0,8	0,3	0,8	0,5	0,9	0,5
Piauí	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,3	0,5	0,3
Ceará	2,1	1,4	2	1,4	1,9	1,3	1,8	1,5
Rio Grande do Norte	0,7	0,4	0,8	0,5	0,8	0,4	0,8	0,4
Paraíba	0,8	0,2	0,8	0,2	0,8	0,4	0,9	0,5
Pernambuco	2,7	1,2	2,7	1,2	2,6	1,6	2,6	1,5
Alagoas	0,7	0,3	0,7	0,3	0,6	0,4	0,6	0,4
Sergipe	0,6	0,2	0,5	0,2	0,5	0,4	0,7	0,4
Bahia	4,2	3,1	4,3	2,9	4,3	2,5	4,3	2,3
Sudeste	57,7	61,6	57,8	64,1	57,5	66,1	57,2	69
Minas Gerais	9,8	5,4	9,6	6	9,7	6	9,4	6
Espírito Santo	1,7	0,5	1,8	0,5	1,8	1,2	1,7	1
Rio de Janeiro	11	10	11,8	10,8	12,7	10,9	12,5	10
São Paulo	35,3	45,7	34,7	46,8	33,3	48	33,6	52
Sul	17,6	11,6	17,9	12,1	17,6	13,2	17,8	12,4
Paraná	6,3	4,9	6,4	5	6,5	5,3	6,1	5,1
Santa Catarina	3,5	1,1	3,6	1,1	3,8	2	3,9	2
Rio Grande do Sul	7,8	5,6	7,8	6	7,8	5,9	7,9	5,4
Centro-Oeste	7,1	17,9	6,8	15,2	7,2	11,1	7,3	9
Mato Grosso do Sul	1,1	0,6	1,1	0,6	1,1	0,6	1,1	0,6
Mato Grosso	1,1	0,5	1,2	0,5	1,2	0,8	1,2	0,8
Goiás	1,9	1	1,8	0,9	1,9	1,4	2	1,3
Distrito Federal	3	15,8	2,7	13,2	3	8,3	2,9	6,4

Fonte: IBGE Contas Regionais Brasil, 2001

de excluídos ser aquela que enfrenta formas diversas de privações, aprofundadas pela forma de operação do sistema financeiro.

O processo, por sua vez, tem rebatimentos espaciais, uma vez que a população excluída tende a se concentrar em áreas específicas dentro das cidades ou em áreas rurais. É importante notar que essa linha de pesquisa expande as investigações iniciais de David Harvey, pois não se concentra apenas na questão do financiamento habitacional. O que está em discussão é a possibilidade de uma parcela significativa da população ser excluída de serviços financeiros básicos como conta bancária, acesso ao crédito, uso de cartão de crédito e cheques.

São vários os fatores determinantes dessa exclusão financeira. Em primeiro lugar, estão os chamados custos de informação. Como informação é uma variável central para que relações de confiança surjam entre emprestadores e tomadores de crédito,

as dificuldades de avaliação, por parte dos bancos, de pedidos de crédito de clientes de baixa renda fazem com que a oferta de crédito seja direcionada para grandes empresas ou clientes de alta renda.

Os custos de transação também se constituem em outro elemento na explicação da exclusão. Tradicionalmente, clientes de baixa renda possuem transações bancárias de baixo volume e diversidade, reduzindo-se, normalmente, à manutenção de poupança e/ou conta-corrente. Isso, do ponto de vista do banco, significa um custo médio maior, determinando a cobrança de maiores taxas de juros e de serviços para esse tipo de cliente. Essa seria uma medida destinada a compensar os custos unitários mais elevados de forma a preservar a lucratividade bancária.

Além disso, as exigências de colaterais variados ou a excessiva burocracia atuam como fatores de exclusão de parcela da população da convivência

com o sistema financeiro. Os efeitos da exclusão são bem maiores do que seus impactos regionais, fruto da distribuição desigual do crédito.

Possui, também, implicações diretas sobre o bem-estar dos indivíduos, uma vez que elimina a possibilidade de uma melhor escolha intertemporal de consumo, o uso de cartões de crédito e a eficiência e segurança do uso de transações eletrônicas. Estar excluído do sistema financeiro representa estar excluído da possibilidade de usufruir de diversas facilidades da vida moderna.

Ademais, fatores do lado da demanda também contribuem para o processo de exclusão financeira, notadamente a “auto-exclusão”. Parcela da população mais desassistida não procura o sistema financeiro justamente por achar, antecipadamente, que não obterá sucesso em suas demandas. Como mostraram Andrew Leyshon e Nigel Thrift (1996), isso faz com que essa parcela da população prefira procurar empréstimos pessoais, mais caros, com amigos, do que tentar o sistema financeiro.

Os impactos da exclusão financeira para o desenvolvimento são diretos. Ela gera um processo circular negativo, em que a falta de acesso aos serviços bancários entrava o desenvolvimento e faz com que o sistema financeiro seja mais resistente a trabalhar com essa parcela da população.

A questão possui uma relação direta com o processo de concentração de agências bancárias, vivenciado não apenas no Brasil, mas também nos Estados Unidos e no Reino Unido, com impactos territoriais bem claros. Nas palavras de Andrew Leyshon:

o fechamento de agências na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos foi espacialmente desigual, com agências sendo fechadas mais rapidamente em áreas carentes social e economicamente, particularmente aquelas com grandes populações de minorias étnicas. (2000, p. 437).

Os dados sobre esse tema no Brasil são alarmantes. Segundo Anjali Kumar (2004), apenas 25 milhões de pessoas, cerca de 15% da população, possuíam conta bancária. Some-se a isso o fato de, em 2004, cerca de 30% dos municípios brasileiros não possuírem agências bancárias, principalmente nas regiões mais atrasadas do país, como é o caso do Norte e Nordeste. A isso tudo, adicionam-se os dados de concentração espacial do crédito anteriormente descritos.

O perfil dos indivíduos que, no Brasil, estão excluídos do sistema financeiro deixa clara a perversidade dessa exclusão. Esse segmento se caracteriza por possuir baixa escolaridade, baixa renda e habitação precária. Também são patentes os processos de “auto-exclusão” e de barreira imposta pelo sistema financeiro. Desses indivíduos, somente 15% procuraram crédito, dentre os quais um terço teve o pedido reprovado e 57% não tinham conta bancária – sendo que, entre esses, 64% demonstraram interesse em possuí-la –, 20% possuíam cartão de crédito e 26% cartão de débito (Kumar, 2004).

Enfrentar o problema é tão central quanto aumentar a oferta agregada de crédito no país. Essa, juntamente com a questão da concentração

TABELA 3. Participação da atividade de intermediação financeira no valor adicionado bruto a preço básico do total de atividades econômicas, por unidades de federação

		1998	1999	2000	2001
BRASIL		6,3	5,9	5,2	6,1
Norte	Rondônia	1,4	1,3	1,6	2,1
	Acre	1,9	1,6	2	2,7
	Amazonas	1,6	1,5	1,4	1,4
	Roraima	1,1	1,2	2	2,5
	Pará	3,1	2,9	2,7	2,6
	Amapá	1,8	1,7	1,6	1,5
	Tocantins	2,7	2,5	4,6	4,1
Nordeste	Maranhão	2,3	2	3,1	3,8
	Piauí	1,5	1,3	3,1	4,2
	Ceará	4,4	4,1	3,5	5,3
	Rio Grande do Norte	3,7	3,8	2,6	3,1
	Paraíba	1,8	1,7	2,7	3,8
	Pernambuco	2,9	2,6	3,1	3,4
	Alagoas	2,9	2,7	3,2	3,5
	Sergipe	2	1,8	3,8	3,4
	Bahia	4,7	4	3,1	3,3
	Sudeste	Minas Gerais	3,5	3,7	3,3
Espírito Santo		1,8	1,6	3,4	3,5
Rio de Janeiro		5,8	5,5	4,5	4,9
Sul	São Paulo	8,2	8	7,5	9,5
	Paraná	4,9	4,6	4,6	5,2
	Santa Catarina	2	1,8	2,8	3,1
Centro-oeste	Rio Grande do Sul	4,6	4,6	3,9	4,2
	Mato Grosso do Sul	3,4	3	2,9	3,1
	Mato Grosso	2,9	2,5	3,4	3,9
	Goiás	3,3	3,1	3,7	3,9
	Distrito Federal	33,4	28,8	14,7	13,5

Fonte: IBGE - Contas Regionais do Brasil, 2001

espacial do crédito, é uma questão que insere o desenvolvimento econômico de um país dentro de uma perspectiva mais ampla e requer medidas mais complexas do que a adoção de mecanismos de incentivos e punições que visem ao aumento da intermediação financeira.

As temáticas exploradas neste texto deixam claro que o sistema financeiro brasileiro não tem sido capaz de ser uma instituição que promova o desenvolvimento do país, em qualquer de suas dimensões. Esse é o resultado de um arcabouço político e institucional que delega ao mercado a definição dos mecanismos de incentivos e punições que regem o SFB. Deixado como está, fica evidente que se caminha para uma situação na qual o crescimento econômico – medíocre – ocorre de forma *excludente* e *empobrecedora*, com uma brutal transferência de renda de trabalhadores(as) e setores produtivos para setores rentistas da sociedade. Mudar a situação requer o desenvolvimento do SFB, que só poderá ocorrer com a ruptura do conjunto de interesses hoje dominantes, tanto na esfera pública como privada, que se beneficiam do caráter especulativo e curto-prazista desse sistema. ■

Referências

- ALESSANDRINI, Pietro; ZAZZARO, Alberto. A 'possibilist' approach to local financial system and regional development: the Italian experience. In: MARTIN, R. (Ed.). *Money and the space economy*. New York: John Wiley and Sons, 1999.
- ALVES JR., Antônio José. Sistematização do debate sobre "Sistema de Financiamento do Desenvolvimento". In: *Desenvolvimento em debate: novos rumos dos desenvolvimentos no mundo*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. v. 2, p. 331-398.
- AOKI, M. Toward an economic model of the Japanese firm. *Journal of Economic Literature*, Pittsburgh, American Economic Association Publications, v. 28, p. 1-27, 1990.
- AOKI, M.; PATRICK, H. (Ed.). *The Japanese main bank system: its relevance for developing and transforming economies*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- BERLE, Adolph; MEANS, Gardiner. *The modern corporation and private capital*. New York: Macmillan, 1993.
- BOLTHO, Andrea. *Japan: an economic survey, 1953-1973*. London: Oxford University Press, 1975.
- CROCCO, Marco. O financiamento do desenvolvimento regional no Brasil: diagnósticos e propostas. In: SICSÚ, João; OREIRO, José Luis; PAULA, Luiz Fernando de (Org.). *Agenda Brasil*. São Paulo: Manole, 2004.
- CROCCO, M.; CAVALCANTE, A.; CASTRO, C. The behaviour of liquidity preference of banks and public and regional development: the case of Brazil. *Journal of Post Keynesian Economics*, New York, v. 28, n. 2, 2005.
- DEMIRGUÇ-KUNT, A.; MAKSIMOVIC, V. Stock market development and firm financing choices. *World Bank Economic Review*, v. 10, n. 2, May 1996.
- _____. *Funding growth in bank-based and market based financial systems: evidence from firm level data*. Washington, 2000 (World Bank Policy Research Working Paper, 2432).

14 O BNDES lucrou R\$ 3,2 bilhões em 2005, e 90,1% de sua carteira de operações de crédito está classificada entre os níveis de risco AA e B.

NR Mais informações sobre o BNDES são encontradas em artigo de Luciana Badin sobre o Brasil, publicado na edição internacional 2006 do *Social Watch*, nas versões em inglês e espanhol, incluídas no CD que acompanha este relatório.

- DIXON, R.; THIRLWALL, A. P. A model of regional growth-rate differences on Kaldorian lines. *Oxford Economic Papers*, v. 27, n. 2, p. 201-214, July 1975.
- HARVEY, David. *The urbanization of capital*. Oxford: Basil Blackwell, 1985.
- JORGENSEN, D. Information technology and the U.S. economy. *The American Economic Review*, p. 1-32, 2001.
- _____. U.S. Growth resurgence. *CES-ifo Economic Studies*, Geneva, v. 49, n. 1, 2003.
- KAY, John. Challenging the claims for the role of capital markets. *CES-ifo Forum*, v. 4, n. 2, p. 17-20, Summer 2003.
- KALDOR, Nicolas. Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom. In: KING, J. E. *Economic growth in theory and practice: a Kaldorian perspective*. Cambridge: Edward Elgar, 1966. p. 279-318.
- KEYNES, John M. *The general theory of employment, interest and money*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1936.
- KUMAR, Anjali (Coord.). *Brasil: acesso a serviços financeiros*. Rio de Janeiro: Ipea, 2004.
- LAZONICK, William; O'SULLIVAN, M. Maximizing shareholder value: a new ideology of corporate governance. *Economy and Society*, v. 1, n. 29, p. 13-35, 2000.
- LEYSHON, Andrew. Money and finance. In: SHEPPARD, E.; BARNES, T. (ed.). *A companion to economic geography*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.
- LEYSHON, Andrew; THRIFT, Nigel. Financial exclusion and the shifting boundaries of the financial system. *Environment and Planning A*, v. 28, p. 1.150-1.156, 1996.

- LEVINE, R. Bank-based or Market-based financial systems: which is better?. World Bank, 2000. Mimeo.
- LEVINE, R.; ZERVOS, S. Stock markets, banks and economic growth. *The American Economic Review*, v. 88, n. 3, 1998.
- MARTIN, R. Introduction. In: MARTIN, R. (ed.). *Money and the space economy*. London: Wiley, 1999.
- MYERS, Stewart. The capital structure puzzle. *Journal of Finance*, v. 29, n. 3, p. 575-592, 1984.
- MITI. Commission on Industrial Productivity. *Made in America: regaining the productivity edge*, Cambridge, MA: MIT Press, 1989.
- ODAGIRI, H. *Growth through competition. Competition through growth*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- PRATES, C.; LEAL, Ricardo. Algumas considerações sobre os determinantes da estrutura de capital nas empresas brasileiras. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 201-218, 2005.
- SINGH, Ajit. Savings, investment and the corporation in the East Asian miracle. In: AKYUZ, Yilnaz (Ed.). *East Asian development: new perspectives*. London: Frank Cass, 1999.
- THOMAS, M. *Profits, liquidity and domestic capital formation in Brazil since the Real Plan*. World Bank, 2000. Mimeo.
- TOBIN, James. On efficiency of the financial system. *Lloyds Bank Review*, London, p. 1-15, 1984.
- ZYSMAN, John. *Government, markets and growth*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

A LÓGICA DO PRIVADO NO FINANCIAMENTO PÚBLICO

Luciana Badin*

No Brasil, o financiamento público do desenvolvimento tem um peso significativo. Apesar de o Estado ter perdido a capacidade de investimento e de os recursos públicos direcionados para obras de infra-estrutura estarem minguados, a participação estatal se faz presente, fundamentalmente, pelo BNDES, principal financiador de longo prazo. Em 2005, esse banco público desembolsou R\$ 47 bilhões, muito acima dos R\$ 9,7 bilhões investidos diretamente pelo governo. O BNDES representa, hoje, 19% do crédito total do país.

O BNDES foi criado na década de 1950, em um contexto político e histórico no qual o Estado ocupava um papel central na promoção do desenvolvimento. Essa instituição pública nasceu com a orientação e a missão de financiar a infra-estrutura e a indústria de base e viabilizar a consolidação do processo de industrialização do Brasil. Ao longo de sua trajetória institucional, passou por várias orientações, priorizando setores e etapas do processo de substituição de importações. Na década de 1990, o BNDES se afastou de sua

vocação inaugural e, seguindo a orientação neoliberal dominante, protagonizou o processo de privatização no Brasil.

Porém, apesar de o BNDES ser uma instituição pública de fomento, capaz de oferecer crédito a uma taxa de juros bem abaixo do mercado e com amortizações e prazos de carência compatíveis com investimentos de longo prazo, não tem cumprido bem o seu papel. O BNDES vive uma ambigüidade, que se manifesta basicamente por atuar como um banco de investimento, com lucratividade e taxa de inadimplência¹⁴ que refletem o seu bom funcionamento como instituição financeira, mas que deixam a desejar em relação a sua missão institucional de promover programas e linhas de financiamento voltados para o apoio a um desenvolvimento com equidade social e regional.

As poucas informações disponíveis sobre o conjunto dos seus financiamentos, uma vez que não há qualquer política de informação pública e compromissos com a transparência, apontam que o BNDES reproduz a lógica do mercado privado, por exemplo, no que diz respeito à distribuição regional dos seus recursos. Em 2005, confirmando a tendência nos últimos anos, o volume de desembolso para o Norte e o Nordeste, as regiões de menores índices de desenvolvimento humano, ficou em 4% e 8% respectivamente, ao passo que a região mais rica, o Sudeste, recebeu 60%. O baixo desembolso também pode ser observado na sua área de inclusão social: em 2005, apenas 2,4%^{NR} do orçamento do BNDES foi investido em projetos classificados pelo próprio banco como de caráter social. ■

* Economista, pesquisadora do Ibase.

O justo combate: reflexões sobre relações raciais e desenvolvimento

Desde a década de 1980, o discurso desenvolvimentista brasileiro passa por uma severa crise, que provocou a discussão sobre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, indissociável de um projeto alternativo de país. Esse projeto, não mais medido, primordialmente, por aspectos econômicos e financeiros, dialoga com vetores políticos, sociais, culturais, ambientais e éticos. Nesse contexto, refletir sobre os diálogos existentes entre os temas do desenvolvimento econômico e das relações raciais no Brasil contemporâneo torna-se relevante. Entender o modo pelo qual as ciências econômicas brasileiras interagem com o modelo local de contatos entre pessoas de raças/cores distintas – e as seqüelas do racismo e da discriminação racial não somente sobre suas vítimas, negros e negras e indígenas, mas para todo o país – é fundamental para analisarmos a dificuldade brasileira em realizar a associação equilibrada entre modernização econômica e democratização social.

Marcelo Paixão*

Amor é tema tão falado. Mas ninguém seguiu, nem cumpriu a grande lei. Cada qual ama a si próprio. Liberdade, igualdade. Onde estão? Não sei. (Candeia, "Filosofia do samba")

A partir do "milagre econômico",¹ o debate sobre o desenvolvimento econômico brasileiro transitou das dúvidas sobre se o país seria ou não gabaritado ao progresso, indo na direção do tipo de modelo de desenvolvimento adotado. A concentração de renda e da terra, os padrões culturais de consumo importados dos países mais avançados, os danos ao meio ambiente, o crescimento desordenado das metrópoles, entre outras mazelas, ensinaram ao Brasil a importância de refletir sobre a qualidade do próprio crescimento econômico, que, por si mesmo, deixava de guardar um valor intrínseco. A necessidade de um novo modelo de desenvolvimento tornava-se indissociável de um projeto alternativo de país, projeto esse cujas variáveis não poderiam ser mais mensuradas unicamente, ou primordialmente, por aspectos econômicos e financeiros, mas dialogando com vetores políticos, sociais, culturais, ambientais e, também, éticos.

Alternativamente, a partir do milagre econômico, uma das questões mais relevantes a serem compreendidas era, justamente, os motivos pelos quais, desde a Independência, os processos de modernização do país insistiam em se fazer valer conservando fundamentalmente intactas as tradicionais hierarquias sociais. Retornando aos termos clássicos de Florestan Fernandes (1976; 2000), a *revolução burguesa no Brasil* ocorrerá sem sobressaltos revolucionários, tal como na Grã-Bretanha puritana e na França jacobina. Antes, ao longo da história brasileira, os novos setores emergentes (diversas frações burguesas, originadas dos renovados períodos de modernização, setores

médios, novas seitas religiosas, intelectuais), em vez de servirem como elementos de ruptura em relação às antigas classes dirigentes, convergiram para elas. Assim, a sociedade brasileira acabou evoluindo por circuitos fechados.

Nessa última reflexão, encontram-se os principais pontos que animam a discussão proposta neste texto. Considerando as seculares dificuldades de nosso país em forjar a associação virtuosa entre modernização econômica e democratização social, pergunta-se: quais foram os mitos e as utopias que animaram o longo ciclo de modernização da sociedade brasileira, que se prolongou da década de 1930 à de 1970? Até que ponto os problemas derivados do capitalismo à brasileira, de algum modo, não seriam identificáveis desde as antigas teorizações provenientes de nossa elite intelectual em sua angústia em prol de um país moderno? Seria factível que construíssemos propostas alternativas de desenvolvimento mantendo as reflexões sobre o modelo de relações raciais praticado no Brasil à margem de todo o debate?

Economia e relações raciais

Uma superficial leitura dos temas que, afinal, são tratados pela teoria econômica talvez sugira a desautorização da associação entre o tema do desenvolvimento econômico e o das relações raciais. No caso da teoria neoclássica, a mera definição da economia como a ciência que trata da alocação eficiente de recursos escassos com finalidades alternativas já a colocaria distante de um assunto nem sempre passível de ser compreendido mediante o puro plano das ações estratégicas no aspecto material e financeiro,² englobando, em grande medida, aspectos históricos, culturais, psicológicos e até psiquiátricos. A teoria marxista, por outro lado, que aparentemente poderia ser mais aberta para semelhante inflexão, também se mostrou refratária, tendo em vista a primazia existente no interior dessa tradição das contradições estruturais do sistema capitalista, ou seja, as crises geradas pelo próprio sistema econômico e as contradições entre capital e trabalho. Assim, para além da historiografia econômica, o aporte marxista vem

denotando pouco interesse no estudo de assuntos reportados às relações entre grupos étnicos e raciais. Para diversos autores e autoras, essas questões são tidas como epifenomênicas. Finalmente, em outras vertentes – keynesiana, schumpeteriana, neo-ricardiana e cepalina –, a existência de inflexões que remetam aquele tema é virtualmente nulo.

Entretanto, seria um equívoco desprezar os estudos existentes no seio do pensamento econômico que puseram em tela a problemática das relações raciais. Mais uma vez, serão destacados alguns exemplos das duas principais correntes de pensamento em economia: as tradições neoclássica e marxista.

No caso da corrente neoclássica, ainda que não seja hegemônica, existem diversos estudos que trataram do tema da discriminação, inclusive étnica e racial, no mercado de trabalho e no acesso aos serviços públicos. Esses estudos se filiam à teoria do capital humano e – quando interpretam os principais determinantes das desigualdades sociais ou salariais, apesar de conferirem maior importância à posse de capitais pessoais como a escolaridade ou os anos de experiência na profissão – acabam igualmente reconhecendo o peso dos determinantes discriminatórios sobre as trajetórias ocupacionais e de remuneração das pessoas vinculadas às coletividades usualmente discriminadas como mulheres, negros(as), indígenas e demais grupos étnicos (cf. Ehenberg; Smith, 2000). No Brasil, o pioneiro dessa sorte de interpretação foi Nelson do Valle Silva (1980; 1992), posteriormente acompanhado por autores como Sergei Soares (2000).

Do mesmo modo, ao se analisar a tradição marxista, encontram-se diversos autores que entenderam o racismo e a discriminação racial como estruturais ao sistema capitalista, como Oliver Cox, Jean Paul Sartre, Franz Fanon, Herbert Blaumer, Paul Baran e Paul Sweezy. Resgatando a contribuição de intelectuais marxistas brasileiros, também podem ser mencionados Leôncio Basbaum e Florestan Fernandes (cf. Buonicore, 2005). De resto, a necessidade de uma reflexão mais detida sobre o papel do racismo no interior das sociedades capitalistas torna-se, no mínimo, uma imperiosa exigência, pois ele foi a ideologia mestra do colonialismo e do imperialismo. Como menciona Eric Hobsbawm, argumentando sobre a expansão do sistema capitalista pelo mundo na segunda metade do século XIX:

* Professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio Janeiro (UFRJ) e coordenador do Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (Laeser) da UFRJ.

1 Sobre esse assunto, a referência a Celso Furtado (1974) é obrigatória.

2 Nesse ponto, o conceito clássico do sociólogo Max Weber (1996) é relevante para o debate.

[n]a 'luta pela existência' que forneceu a metáfora básica do pensamento econômico, político, social e biológica do mundo burguês, somente os 'mais capazes' sobreviveriam, sendo sua 'capacitação' comprovada não apenas pela sobrevivência, mas também pela dominação. (1988, p. 135).

Para além desse conjunto de contribuições, é igualmente relevante tentar entender as influências da concepção racista, proveniente da antropologia física, no interior das ciências econômicas. Na verdade, raramente as diversas linhagens do pensamento neoclássico deixam transparecer essas influências. De todo modo, quando é factível identificar seus elos, acaba-se deparando com evidências desconcertantes.

O mestre da tradição neoclássica, Stanley Jevons, em seu livro *A teoria da economia política*, de 1871, ao refletir sobre quem seria o indivíduo gabaritado ao cálculo econômico racional, não teve maiores pudores ao colocar à margem dessa possibilidade os africanos, as africanas e seus descendentes. Assim, após refletir sobre o problema do *trade-off* entre o lazer e o labor, tendo em vista as recompensas monetárias e materiais envolvidas nessa escolha, o economista nos revela:

[é] evidente que problemas deste tipo dependem muito da índole da raça. Pessoas de temperamento enérgico acham o trabalho menos penoso que seus camaradas e, se elas são dotadas de sensibilidade variada e profunda, nunca cessa seu desejo de novas aquisições. Um homem de raça inferior, um negro, por exemplo, aprecia menos as posses e detesta mais o trabalho; seus esforços, portanto, param logo. Um pobre selvagem se contentaria em recolher os frutos quase gratuitos da Natureza, se fossem suficientes para dar-lhe sustento; é apenas a necessidade física que leva ao esforço. O homem rico na sociedade moderna está aparentemente suprido com tudo que ele pode desejar e, no entanto, freqüentemente trabalha por mais sem cessar. (Jevons, 1983, p. 116).

Dessa passagem, rara, raríssima, em se tratando de um texto na área da economia, pode-se depreender uma importante possibilidade analítica contida na tradição utilitarista. Trata-se da ética hedonista, fundada no cálculo microeconômico e no *ethos* da competência individual, que proclama a relevância da ação estratégica voltada às finalidades. No entanto, tal capacidade seria congenitamente infactível aos indivíduos com genes inferiores, que se contentariam em viver, alegremente, recolhendo os frutos gratuitos da natureza. É realmente difícil saber até que ponto tal compreensão era acompanhada pelos demais autores da tradição marginalista, muito embora não seja surpresa o fato de aquele ideário racializado não estar longe do pensamento científico médio da segunda metade do século XIX (cf. Schwarcz, 1993).

Quando se estuda a tradição marxista, de fato não se encontra nenhuma formulação semelhante à proveniente do marginalista Stanley Jevons. Pelo contrário, no capítulo XXIV do Livro I de *O capital*, ao tratar do tema da acumulação primitiva de capital, Marx evidencia sua condenação ao processo exploratório vivido pelos povos africanos, indígenas, entre outros,

no processo de formação do sistema capitalista. Todavia, como se pode verificar em algumas breves passagens, mesmo o velho revolucionário alemão não se mostrou plenamente infenso aos termos provenientes da antropologia física. Assim, em sua obra maior, na abordagem do tema da produtividade e da intensidade do trabalho, o filósofo comentou:

Abstraindo-se a forma mais ou menos desenvolvida da produção social, a produtividade do trabalho permanece ligada a condições naturais. Todas elas podem ser reduzidas à natureza do homem, como raça etc, e à Natureza que o rodeia. (Marx, 1984, p. 108).³

É importante salientar que Karl Marx, em 1871, não chegou a reproduzir as concepções mais rudes dos antropólogos físicos acerca da diversidade dos tipos humanos. Porém, essa passagem é ilustrativa e sugere as influências, mesmo para Marx, do modo racista de entendimento, que acaba por associar as pessoas de diferentes aparências às distintas capacidades físicas e intelectuais.

Essas breves passagens mostram que as relações entre o pensamento econômico e as teorias provenientes do campo da antropologia (física e cultural), especialmente no âmbito dos estudos sobre relações raciais, podem ser mais fortes do que tradicionalmente se costuma supor.

Dessa forma, se é verdade que o tema das relações raciais não foi debatido à exaustão no interior dos escritos de autores(as) vinculados(as) às distintas correntes de pensamento econômico, por outra via, tais possibilidades analíticas existem e demandam um amplo esforço para um pleno aprofundamento. Do mesmo modo, essa questão ganha um colorido especial no pensamento econômico dos países da periferia do sistema capitalista mundial, especialmente aqueles da América Latina e, entre eles, o Brasil.

Nessa área geográfica do mundo, as reflexões acerca da relação entre a antropologia física e cultural e o pensamento econômico – ou, mais precisamente, o desenvolvimento socioeconômico – também estiveram presentes, apesar de nem sempre seus termos terem sido devidamente explicitados. Para compreender como esse debate se desenvolveu – e se desenvolve – no nosso contexto,

é necessário voltar a alguns autores clássicos do pensamento social brasileiro, sobretudo os identificados com a matriz culturalista.

Interpretações do culturalismo

Talvez, como em nenhum outro lugar do mundo, o pensamento antropológico culturalista, no Brasil, tenha sido mobilizado instrumentalmente por nossa elite política e intelectual, a favor do desenvolvimento econômico nacional e da construção do *nation-building* brasileiro (cf. Peirano, 1981).

Passado o secular período do escravismo, entre as décadas de 1890 e 1920, a elite brasileira se debateu ideologicamente com a angústia quanto às origens genéticas mestiças da população brasileira e da capacidade dessa população de servir de base para o tão sonhado desenvolvimento econômico, político e cultural. Em outras palavras, balizados na interpretação racista, o povo brasileiro seria definitivamente incapaz para promover o desenvolvimento e o progresso. De fato, Roberto DaMatta apontou que, até a década de 1930, quando foi publicado *Casa-grande & Senzala*, "se falava do Brasil através de uma linguagem paramédica" (1987, p. 6).

Portanto, a linguagem paramédica usada para o entendimento dos problemas brasileiros dialogava com o paradigma originado no campo da antropologia física na Europa da segunda metade do século XIX, mas que, até o fim da Segunda Guerra Mundial, ainda guardava certa primazia no interior das teorias sociais (cf. Chor Maio, 1997). Um dos principais nomes dessa perspectiva no Brasil foi o médico maranhense, radicado na Bahia, Raimundo Nina Rodrigues. Esse autor, cuja obra foi especialmente influente no período posterior à Abolição, teoricamente influenciado pela matriz discursiva hegemônica no ambiente intelectual europeu de meados do século XIX, passou a aplicar de forma sistemática o conhecimento do *racismo científico*⁴ aos estudos da medicina social, da medicina legal, da criminologia e da cultura negra (Chor Maio, 1997; Schwarcz, 1995; Correa, 1998; Silva Jr., 1998).

O aporte racista acredita que exista uma nítida diferenciação entre os seres humanos de aparências físicas distintas, agrupando-os em subespécies do *Homo sapiens*. Desse modo, essa corrente entende que, em conformidade com cada raça, é possível definir o caráter, a personalidade, os atributos morais e culturais de cada indivíduo e de suas respectivas coletividades. Por esse motivo, haveria uma radical associação entre raça, etnia e cultura. Ou seja, os padrões culturais eram considerados função da etnia/raça, que determinava, como lei de bronze, o modo de ser de cada indivíduo pertencente aos distintos grupos raciais. Essas raças, por sua vez, seriam hierarquizáveis: cada estágio cultural e civilizatório alcançado por um povo seria um índice de sua capacidade mental, moral e física. A tradição social darwinista, assumida por Nina Rodrigues, tende a perceber as relações entre as raças baseadas em um natural processo de competição

3 Na continuidade desse trecho, Marx salientou: "[...] não é o clima tropical com sua exuberante vegetação, mas a zona temperada, a pátria do capital. Não é a fertilidade absoluta do solo, mas sim sua diferenciação, a multiplicidade de seus produtos naturais que constitui a base natural da divisão social do trabalho e estimula o homem, pela mudança das condições naturais, dentro das quais ele reside, à multiplicação de suas próprias necessidades, capacidades, meios de trabalho e modo de trabalho. A necessidade de controlar socialmente uma força natural, de administrá-la, começando por apropriá-la ou dominá-la mediante obras feitas pela mão do homem, desempenha papel decisivo na história da indústria" (p. 108-109).

Na verdade, esse trecho sugere uma influência no interior da obra de Marx de uma inflexão determinista do ponto de vista geográfico e ilustra as influências que o discurso científico europeu da segunda metade do século XIX tinha sobre ele e seu companheiro Engels.

4 Defendida por autores como Gobineau, Spencer, Lapouge, Buckle, Agassiz, Le Play, Le Bon, etc. A respeito desses autores, ver a excelente síntese de Schwarcz, (1995).

pelo usufruto dos recursos naturais. Nesse processo competitivo, a raça superior – ou seja, a branca – sairia vitoriosa, e isso permitiria que comandasse as demais (cf. Correa, 1998; Schwarcz, 1995).

De acordo com essa concepção, as raças, mantidas separadas, não representariam um necessário fator de atraso, pois, ao longo do tempo, no processo de competição natural, as raças consideradas inferiores tenderiam a serem postas sob controle ou eliminadas. Mas, para que isso pudesse ocorrer, seria necessário que os estoques permanecessem apartados, nos locais mais apropriados às suas distintas naturezas. Segundo esse mesmo ideário, o tipo híbrido seria naturalmente degenerado e inconfiável, incorporando a pior das qualidades das raças das duas pessoas que o teria gerado. Comparando ao mundo animal, na concepção racialista, seria como se o mestiço humano fosse semelhante ao cachorro vira-lata, fruto, por exemplo, do cruzamento de um *poodle* com um *dobermann*. Podemos ter um bicho de comportamento por vezes dócil, como o primeiro, ou bravo, como o segundo. Como saber qual será o comportamento padrão desse animal? Como poderíamos prever seus atos?

Sabedor da pronunciada taxa de mestiçagem da população brasileira, Raimundo Nina Rodrigues nutria grande pessimismo em relação ao futuro deste país. Tal processo faria com que estoques raciais inferiores contaminassem o sangue europeu que corria nas veias das brasileiras e dos brasileiros brancos. A população brasileira, então, estaria fadada à inevitável degenerescência biológica, moral e psicológica. Assim, ao longo da segunda metade do século XIX até a primeira década do século XX, os estudos médicos ligados à tradição de Nina Rodrigues deixaram de voltar-se estritamente para as doenças e direcionaram-se para aquilo que julgavam ser os seus vetores, ou seja, os indivíduos das raças de baixa qualidade genética, especialmente os erráticos mestiços e mestiças (Cf. Schwarcz, 1995; Correa, 1998).

Por esse motivo, a proposta de Nina Rodrigues aproximou a medicina da criminologia, originando a medicina legal. E dada sua importância nos estudos criminológicos brasileiros, não se deve desdenhar a influência que teve na elite deste país. Como observou Lília Schwarcz:

[...] era por meio da medicina legal que se comprovava a especificidade da situação ou as possibilidades de “uma ciência brasileira” que se detivesse nos casos de degeneração racial. Os exemplos de embriaguez, alienação, epilepsia, violência ou amoralidade passavam a comprovar os modelos darwinistas sociais em sua condenação do cruzamento, em seu alerta à “imperfeição da hereditariedade mista”. (1995, p. 211)

Ao longo do século XX, as interpretações sobre as múltiplas diferenças entre os seres humanos passaram por uma importante transição. As explicações que recorriam às determinações biológicas foram paulatinamente substituídas no plano teórico por vetores psicológicos e culturais. Na tradição culturalista brasileira, um dos mais notáveis representantes dessa nova concepção foi o médico e antropólogo alagoano Arthur Ramos.

Ao longo da história, o nome de Arthur Ramos ficou indelevelmente ligado à chamada *Escola Nina Rodrigues* de estudos sobre os padrões culturais da população negra. Entretanto, é importante salientar que Ramos, na análise dos males que afligiam a população brasileira, ao contrário do médico maranhense, propôs a mudança do conceito de raça para cultura como matriz explicativa básica do nosso modo de ser coletivo: “se substituirmos na obra de Nina Rodrigues os termos biológicos de RAÇA E MESTIÇAMENTO pelas noções de CULTURA E ACULTURAÇÃO, as suas concepções adquirirão completa e perfeita atualidade” (Ramos, 1962, p. 57, caixa alta do autor).

Alguns avanços podem ser encontrados na perspectiva de Arthur Ramos, quando comparada à de Nina Rodrigues. Sem dúvida, o principal avanço foi ter relido os problemas nacionais à luz do referencial cultural, e não mais biológico. Assim, ao contrário das mazelas provenientes dos genes, supostamente eternos, os provenientes da cultura seriam alteráveis mediante processos que gerassem a mudança de antigos hábitos sociais herdados. De todo modo, denegando fortemente o caráter progressista de sua interpretação, na leitura de Arthur Ramos, a via, por excelência, pela qual o Brasil alcançaria a modernidade seria a aculturação. Qual o problema desse tipo de leitura?

Ramos, utilizando-se de um conceito de cultura ancorado nos instrumentos teóricos do psicólogo francês Levy Bruhl, considerava as coletividades indígenas e, especialmente, negras portadoras de uma mentalidade pré-lógica. Assim, o argumento do médico baiano apenas reproduzia, com argumentos culturais, aquilo que o economista Jevons afirmava fundamentado na genética. Para Ramos, a influência cultural herdada dos aportes culturais não europeus gerava uma permanente incapacidade coletiva para ação estratégica voltada à obtenção de finalidades:

[...] a nossa mentalidade coletiva não está ainda preparada para compreender a verdadeira noção de causalidade. Acha-se impregnada de elementos místicos pré-lógicos, herdados na maior parte da magia e da religião negro-fetichistas, transportadas da África para cá. (Ramos, 1988, p. 297).

Nessa forma de entendimento, o povo brasileiro possuiria uma enorme incapacidade de incorporar coletivamente o modo cartesiano, lógico dedutivo, de pensamento. Para Nina Rodrigues, o problema nacional brasileiro residiria em nossas origens raciais e no cruzamento entre elas. Mas, para Arthur Ramos, o óbice ao nosso progresso estaria reportado às formas culturais originais (pré-lógicas) de formação do povo brasileiro, provenientes dos *stocks* negros e indígenas (e mestiços resultantes), ainda marcantes no modo de ser da população deste país. Por conseguinte, a via por excelência para o progresso deveria passar pela radical reconstrução dos hábitos coletivos, tidos como refratários ao progresso econômico e político. Os indelévels traços formadores de hábitos do povo brasileiro, originários das culturas inferiores negras e indígenas, seriam desprezíveis numa eventual futura formação. Em suma, caso persistisse em ser o que sempre teria sido (lascivo, lúdico, fetichista), o povo brasileiro estaria impossibilitado ao desenvolvimento.

A mestiçagem somente poderia deixar de ser vista como um problema dentro da chave aculturativa, na qual ocorreria a plena incorporação do modo de ser tipicamente racional do mundo ocidental.

Visão freyreana

Antonio Candido aponta que *Casa-grande & senzala*, de Gilberto Freyre, *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Hollanda, e *Formação do Brasil contemporâneo*, de Caio Prado Jr., formaram a tríade fundamental que alimentou o sopro de radicalismo intelectual que eclodiu no período posterior à Revolução de 1930. Segundo o autor, para todas as pessoas de sua geração:

os três autores citados foram trazendo elementos de uma visão do Brasil que parecia adequar-se ao nosso ponto de vista. Traziam a denúncia do preconceito de raça, a valorização do elemento de cor, a crítica dos fundamentos ‘patriarcais’ e agrários, o discernimento de condições econômicas, a desmistificação da retórica liberal. (Candido, 1984, p. 11).

Outro autor que não deixa dúvida sobre a importância do legado de Gilberto Freyre para o moderno modo identitário brasileiro é Hermano Vianna. O pesquisador, filosofando sobre aquilo que supõe ser o mistério do samba, relata:

[...] o mistério da mestiçagem (incluindo a valorização do samba como música mestiça) tem, para os estudos sobre o pensamento brasileiro, a mesma importância e a mesma obscuridade do mistério do samba para a história da música popular no Brasil. Como pôde um fenômeno, a mestiçagem, até então considerada a causa principal de todos os males nacionais (via teoria da degeneração), ‘de repente’ aparecer transformado, sobretudo a partir do sucesso incontestável e inquestionável de Casa-grande & senzala, em 1933, na garantia de nossa superioridade cultural e mesmo de nossa superioridade de ‘civilização tropicalista’?. (Vianna, 2004 [1995], p. 31).

Com esses relatos significativos, não há motivos para duvidar da importância da matriz culturalista e, principalmente, do sociólogo pernambucano Gilberto Freyre, na constituição do moderno projeto de país.

Além do antropólogo alemão Franz Boas, a grande inspiração de Freyre fora o jurista sergipano Silvio Romero, contemporâneo de Nina Rodrigues. Assim como a Escola Nina Rodrigues fora reivindicada por Arthur Ramos, a Escola do Recife, de Silvio Romero, igualmente o foi por Gilberto Freyre. Na verdade, caso sejam desconsideradas as más apreciações do literato sergipano contra as pessoas indígenas e as negras, explicitamente citadas como geneticamente inferiores às pessoas brancas, talvez seja possível afirmar que a obra de Freyre seja tão-somente um aprofundamento da obra de Romero.

Segundo Silvio Romero, com o fim do tráfico de escravos(as), a progressiva extinção dos silvícolas e a mestiçagem, os brancos, estoque racial mais forte, progressivamente prevaleceriam demograficamente no Brasil. Nesse ponto, reside a diferença de Romero e, mais tarde, de Freyre, em relação aos autores que

viam a mestiçagem apenas como dano genética e/ou cultural. Para Romero, o processo caldeador seria de fundamental importância para a adaptação aos trópicos dos descendentes dos povos europeus. Assim, o processo civilizatório brasileiro teria como vencedoras as pessoas brancas mestiçadas e, justamente por isso, preparados, genética e culturalmente, para suportarem os rigores do meio tropical. Em *Estudos sobre a poesia popular no Brasil*, o literato sergipano apontava as seguintes considerações sobre sua visão de Brasil:

[...] a obra de transformações das raças entre nós ainda está longe de completa e de ter dado todos os seus resultados. Ainda existem os três povos distintos em face uns dos outros; ainda existem brancos, índios e negros puros. Só nos séculos que nos não de seguir a assimilação se completará. [...] O que se diz das raças deve-se repetir nas crenças e tradições. A extinção do tráfico africano, cortando-nos um grande manancial de misérias, limitou a concorrência preta; a extinção gradual do caboclo vai também concentrando a fonte índia; o branco deve ficar dentro em pouco com a preponderância absoluta no número, como já tem nas idéias. (Romero, 1977, p. 39).⁵

Na interpretação de Sílvio Romero, portanto, os(as) eurodescendentes brasileiros(as), sem perder seus atributos originais, incorporariam o legado dos outros grupos raciais, absorvendo suas melhores qualidades. Lograriam combinar a potencialidade intelectual e moral dos representantes caucasianos e a resistência física dos povos ameríndios e negro. Do mesmo modo, a parte da população brasileira branca, necessariamente mestiçada, igualmente herdaria e depuraria a tradição cultural desses dois últimos contingentes, utilizando-a como um meio de construção de sua própria identidade. Essa visão de Romero foi fundamentalmente seguida pela obra de Freyre (cf. Skidmore, 1976).

De todo modo, em confronto com a obra de Arthur Ramos ou com a de seu antigo mestre, Sílvio Romero, há um caráter inovador no culturalismo de Freyre. A inovação deve-se à valorização das matrizes genéticas e dos hábitos culturais originários que formavam o povo brasileiro (resultantes daquilo que, para Paulo Prado, formavam três raças tristes: lusitana, indígena e negra), sem perder tempo com pundonores reacionários de ordem étnico-racial. Dessa forma, em vez de repúdio ou vergonha, o povo brasileiro deveria se orgulhar de suas origens. Com a força de expressão que lhe é peculiar, Gilberto Freyre, em *Casa-grande & senzala*, afirmou que “todo brasileiro, mesmo o alvo, de cabelo louro, traz na alma, quando não na alma e no corpo, a sombra ou pelo menos a pinta do indígena ou do negro”. No caso da influência negra, ela se sobressairia nos mais significativos momentos da vida colonial:

[...] na ternura, na mímica excessiva, no catolicismo em que se deliciam nossos sentidos, na música, no andar, na fala, no canto de ninar

menino pequeno, em tudo que é expressão sincera de vida, trazemos quase todos a marca da influência negra. Da escrava ou sinhama que nos embalou. Que nos deu de mamar. Que nos deu de comer, ela própria amolengando na mão o bolão de comida. Da negra velha que nos contou as primeiras histórias de bicho e de mal-assombrado. Da mulata que nos tirou o primeiro bicho-de-pé de coceira tão boa. Da que nos iniciou no amor físico e nos transmitiu, ao ranger da cama-de-vento, a primeira sensação completa de homem. Do muleque que foi o nosso companheiro de brinquedo. (Freyre, 1998, p. 283).

Cabe frisar que, durante muito tempo, a obra de Gilberto Freyre foi lida dentro da chave da escravidão benigna, na qual senhores e senhoras, escravos e escravas confraternizariam nos diversos momentos da vida social. De fato, em diversas passagens contidas em seus escritos, o sociólogo pernambucano favorece esse tipo de interpretação. A esse respeito, pode-se mencionar o estudo de Ricardo Benzaquen de Araújo, que, por meio da análise dos estudos de Freyre publicados na década de 1930, trouxe contribuição importante ao demonstrar que os termos apresentados pelo mestre da tradição culturalista eram mais complexos que usualmente se supunha:

Nesse sentido, a degradação contida na convivência com aquelas desmedidas entidades está longe de ter um significado apenas negativo, envolvendo também a familiaridade, festividade e abundância. Ora, o relativo elogio que Gilberto fez à loucura em *Casa-grande & senzala* garante que a *hybris* também esteja presente no que rebaixa quanto no que redime a vida social; na violência e no despotismo; do mesmo modo que na intimidade e na confraternização. Assim, ainda que imprimisse uma marca prejudicial na natureza tropical; coalhando-a de vermes, no regime alimentar da colônia, tornando-a vítima do maior desequilíbrio que se possa imaginar, e na própria atividade sexual, transformando-a através da sífilis que ela propagava e do sadismo que era exercido, em um vínculo de sofrimento, deformação e morte, o domínio do excesso vai permitir que a afirmação daqueles antagonismos seja perfeitamente compatível com um grau quase inusitado de proximidade, recoberto de um colorido, de um ethos particular a senhoral experiência da casa-grande. (Benzaquen de Araújo, 1994, p. 72-73).

Por meio dessa citação, pode-se compreender, de forma mais aguda, não apenas o modo pelo qual Freyre entendia o passado brasileiro, mas também o seu futuro. Males de origem, todos os povos os teriam. O passado colonial brasileiro guardaria consigo as mazelas derivadas da má alimentação, do familismo, do compadrio e mesmo da violência sádica (gosto de mandar dar surras, a depravação sexual, o sadismo contra os moleques escravos e demais subordinados e subordinadas) praticada pelas senhoras e pelos senhores brancos.

Mas, por outro lado, no discurso de Freyre, o passado colonial deste país – pela plasticidade, mobilidade e miscibilidade do povo português, além das licenciosidades permitidas pelo catolicismo, tal como já vinha sendo praticado em Portugal – teria propiciado zonas de intimidade (mesmo que frequentemente violentas e sádicas) entre escravizadores(as) e escravizados(as). As experiências colonizadoras de origem holandesa ou inglesa não teriam admitido essa intimidade. Do ponto de vista das relações raciais, os senhores brancos teriam mais o gosto pelo domínio – especialmente o sexual – do que a repulsa racial. Assim, além da miscigenação, que continha consigo a redução das distâncias sociais entre os extremos da pirâmide social, mormente pela mestiçagem, a civilização brasileira teria incorporado importantes aspectos sincréticos no plano racial e cultural.

A preservação de tal perspectiva seria fundamental no processo de modernização brasileira. Com sua grande capacidade de adaptação, o Brasil – cujo destino manifesto era ser uma *Europa tropical* – poderia dar lições ao mundo de um *Terceiro Tempo Social* (termo empregado por Freyre em *Ordem & progresso*), isto é, nem o modorito dos tempos do Império, nem a frieza típica da razão instrumental ascética no plano das relações humanas e sociais, em especial o conflito racial. Para tanto, defendia Freyre, era importante a preservação, na modernidade, dos principais hábitos sociais herdados, lentamente temperados ao longo do período colonial, no interior da sociedade comandada pelos aristocratas rurais.

Dessa maneira, o modelo luso-tropicalista seria uma experiência alternativa ao modelo anglo-saxão de colonização, permitindo uma via própria de modernização da vida social. Por um lado, nos países colonizados por puritanos, e o exemplo norte-americano nesse caso é obrigatório, a vida social teria sido absolutamente dominada pela técnica e pela ciência, acarretando um absoluto desencantamento do mundo (cf. Weber, 1999). Por outro lado, a rigidez ascética dos puritanos, ao não construir zonas de aproximação entre os extremos da pirâmide social (mormente, pela suposta recusa daqueles agentes ao contato sexual com as mulheres escravizadas), teria gerado uma sociedade abertamente racista, de grupos raciais bem delineados e identificáveis, incapaz de um convívio não categórico entre as pessoas de procedências genéticas distintas. Logo, não eram sociedades que conformavam uma *democracia étnica ou racial*.

Vale ressaltar que esses aspectos sincréticos e democráticos somente podem ser plenamente compreendidos no plano normativo, caso se atente que, para Freyre, as tradicionais hierarquias sociorraciais jamais deveriam ser questionadas. Na verdade, tal plano da discussão poucas vezes é mencionado. Todavia, essa omissão não deixa de ser sumamente questionável em se tratando da obra do sociólogo pernambucano: a democracia racial, que poderia trazer um relacionamento mais amistoso entre indivíduos portadores de marcas raciais diferentes, somente se torna factível quando um dos pólos da relação aceita se sujeitar, no interior de contatos, como indivíduos e coletividades, às relações notadamente assimétricas em termos econômicos, políticos e simbólicos, no caso, prestígio social.

5 Para uma interpretação sintética da obra máxima de Sílvio Romero, *História da literatura brasileira*, ver Abdala (2000).

Um outro aspecto bastante relevante do mito da democracia racial, tal como proposta por Freyre e demais autores culturalistas, reside no debate sobre a dinâmica da mobilidade social presente nesse tipo de sociedade. Antônio Guimarães entende que Gilberto Freyre opte o modelo democrático sociorracial à democracia política: “Freyre forja a idéia de ‘democracia social’ ainda nos anos 1930, contra o fato patente de ausência de democracia política, quer no Brasil ou em Portugal” (2002, p. 152). De fato, é de pleno conhecimento que Gilberto Freyre nem sempre foi um ardoroso defensor da democracia política. Assim, já na década de 1950, as teses luso-tropicalistas do autor foram seriamente criticadas como um modo elegante de apoio à ditadura de Salazar, em Portugal, e de defesa do já carcomido império colonial lusitano (Medeiros, 1984).

Do mesmo modo, é fato notório o apoio do sociólogo pernambucano, assim como muitas pessoas pertencentes à geração regionalista, ao golpe militar de 1964 e ao truculento regime político que seguiu por 20 anos. Entretanto, vale notar que, quando Freyre escreveu suas obras consideradas mais significativas, ao longo das décadas de 1930 e 1940, ele esteve efetivamente engajado na luta contra o Estado Novo e contra os regimes nazifascistas que imperaram na Europa central e mediterrânea (cf. Marinho, 2002).

Desse modo, talvez seja mais razoável dizer que Freyre tenha sido um autor primordialmente preocupado com a dimensão social da democracia. A dimensão da democracia política, realidade à qual o autor não logrou ter uma coerência em especial ao longo de sua trajetória, era um aspecto secundário em sua formulação. Isso não quer dizer que o sociólogo visse o plano da política com desdém. Decerto, seu projeto de modernização conservadora do país, em alguma medida, também dependeria da presença do Estado portador de uma estratégia nacional coerente em relação a esse objetivo.

A visão de Freyre sobre a democracia étnica brasileira pode ser mais bem compreendida quando comparada com um outro modelo de democracia social, representado pelos Estados Unidos. Na época em que Freyre escreveu seus primeiros clássicos, o país do Tio Sam vivia uma profunda ambivalência que levaria Gunnar Myrdal a organizar o livro igualmente clássico *An american dilemma*, publicado em 1944.

O dilema americano era representado pelo fato de que, muito embora os Estados Unidos fossem a terra, por excelência, da igualdade jurídica, da livre-iniciativa e da mobilidade social dos indivíduos, aquele país, de forma concomitante, mantinha negros(as) e indígenas, bem como a totalidade de seus/suas descendentes – mesmo os(as) miscigenados(as) de tez razoavelmente caucasiana –, independentemente de seus méritos e qualidades, vivendo completamente à parte, dentro de um quadro que muitos autores chegaram a ver como uma variante da sociedade de castas, tal qual a praticada na Índia (cf. Park, 1950).

Desse modo, se era verdade que as estruturas sociais norte-americanas não eram rígidas, igualmente era verdadeiro que tal processo não integrava de forma absoluta os contingentes racialmente subordinados e seus filhos e filhas, mas somente os(as) descendentes dos povos europeus.

Nesse sentido, para Gilberto Freyre, o modelo brasileiro de relações raciais teria configurado uma vantagem sobre o modelo anglo-saxão de colonização. As estruturas sociais brasileiras podiam ser duras, hierarquizadas, e as raças, imersas nas clivagens de classes, podiam vir a ter padrões de vida muito diferenciados, mas, de uma maneira geral, seriam permeáveis aos(as) descendentes dos(as) antigos(as) escravos(as) e indígenas, desde que portassem qualidades e méritos:

[...] na edição de 1879 de Brazil and the Brazilians, James C. Fletcher destacava o fato, um tanto escandaloso para os anglo-americanos, de, pela Constituição do Império brasileiro, a cor ou a raça não ser nem direta nem indiretamente base de direitos civis. Daí, uma vez livre, o indivíduo preto ou pardo poder atingir pela energia ou pelo talento posições a que a sua raça, nos Estados Unidos, não lhe permitia chegar, por maior que fosse o seu talento ou sua energia ou sua virtude. (Freyre, 2000, p. 427).

Nesse estrito plano, a estrutura social brasileira seria mais meritocrática que a americana. Por isso, seria racial ou etnicamente democrática. Nos Estados Unidos, tal linha de cor seria simplesmente intransponível, ou seja, sua forma exemplar de democracia social, que tanto encantara, entre outros, Tocqueville, apresentaria essa chaga que, no fundo, representaria os próprios limites do sonho norte-americano.

Qual qualidade?

A democracia étnica vislumbrada por Freyre tinha na presumível tolerância entre pessoas de cores distintas o seu motor dinâmico. A sua maior realização residia justamente no fato de que tal arranjo social era favorável ao processo de mobilidade social dos(as) descendentes da raça negra com a branca, isto é, os indivíduos mestiços.

A partir desses termos, percebe-se que o culturalismo de Freyre, valorizando a especificidade cultural brasileira e a mestiçagem, acabou tendo um papel estratégico na construção de um ambiente ideológico e cultural propício ao desenvolvimento econômico e institucional do Brasil tal como ocorre desde a década de 1930. O desenvolvimentista Darc Costa, explicitando um termo usualmente ignorado por demais autores(as) ligados(as) a essa vertente, é claro ao apontar a íntima associação entre a concepção nacional-desenvolvimentista e as concepções democrático-raciais:

[...] a mágica da mestiçagem é a propriedade que nós temos de deter diferentes graus de morenidade. Esta é uma valiosa qualidade do Brasil. Sobre esse tema, sobrepujando o pessimismo das gerações anteriores, que se julgavam condenadas ao malogro, pela sua condição de participantes de um país sem futuro, em decorrência do caráter mestiço de sua população, vem, ao longo de todo este século XX, se sucedendo desde a descoberta antropológica de nosso país, feita, principalmente, com FREYRE, um orgulho, uma confiança e um arrebatamento expresso pela certeza das vantagens que a completa mestiçagem proporciona,

na arena mundial, ao povo brasileiro. Fez-se com FREYRE a descoberta, nesta parte do mundo, que não há raças capazes ou incapazes de civilização. Mais do que isso, fez-se a constatação que toda trama da história resulta de um processo de fusão e que o Brasil é em si próprio o próprio espírito divino da fusão criadora. (Costa, 2003, p. 59, caixa alta do autor).

Desse otimismo, realmente, logrou-se forjar um discurso tipicamente nacionalista que, muitas vezes, na contramão das intenções do próprio Gilberto Freyre – conservador e tradicionalista confesso –, acabou gerando movimentos sociais de enorme poder de radicalização, tal como ocorreu na primeira metade da década de 1960,⁶ nas lutas pelas reformas de base. Todavia, sem querer desmerecer as influências que esse autor e a própria tradição culturalista trouxeram para o nosso pensamento progressista (a partir da perspectiva dos problemas vivenciados pela nossa sociedade nos dias atuais), é importante matizar diversos aspectos apresentados. Portanto, tendo em vista os enormes abismos sociorraciais atualmente existentes no Brasil, até que ponto aquela mensagem pode ser considerada como efetivamente progressista?

Racismo à brasileira

Do ponto de vista acadêmico, e talvez político, não pareceria equivocado apontar como o principal oponente de Gilberto Freyre e de toda a tradição culturalista o sociólogo paulista Florestan Fernandes. Na obra de Florestan, vê-se que o entendimento das relações raciais no Brasil, no passado e no presente, foi compreendido de forma totalmente invertida.

Primeiramente, o autor parte da concepção de que o preconceito e a discriminação racial foram gerados no passado escravista deste país. Recuperando os termos da Escola de Chicago, afirma que o preconceito e a discriminação, em sua totalidade, são formas de preservação de distâncias sociais (Pierson, 1965; Park, 1950). Era no mundo escravista – umbilicalmente assimétrico, coisificado e violento, em termos sociais e raciais – que essas formas de pensar e de agir faziam sentido. Por outro lado, a efetiva igualação nas condições de vida das pessoas dos distintos grupos de cor no Brasil dependeria do avanço da própria ordem competitiva, sistema que tenderia a tornar anômalas as formas de domínio social fundadas em parâmetros não racionais. Todavia, o processo de modernização brasileira trouxera consigo mais uma possibilidade do que a efetiva realização de uma democracia racial, tendo em vista que o modelo de desenvolvimento deste país havia remanescido dependente e periférico. Portanto, a preservação das desigualdades raciais, as regras de etiqueta e os mitos ideológicos existentes nessa seara (*preconceito de não ter preconceito* e o próprio *mito da democracia racial*) eram solidários com o próprio estágio do subdesenvolvimento de nosso país (Fernandes, 1978a; 1978b).

6 As influências de Gilberto Freyre sobre autores de evidentes vínculos com a esquerda brasileira na década de 1960 (como Antonio Callado, Antonio Candido, Carlos Drummond de Andrade e José Honório Rodrigues) podem ser conferidas em Amado (1962).

Por esse conjunto de motivos, a mensagem de Florestan Fernandes era duplamente contrária à interpretação de Gilberto Freyre sobre as relações raciais brasileiras. Por um lado, para Florestan, a modernização evidenciava – denotando seu caráter anômalo e grotesco – a histórica presença do preconceito e da discriminação que se voltava contra os negros e as negras em nossa sociedade. Ainda que Florestan reconhecesse, em determinadas passagens, que a chegada dos(as) imigrantes, em alguns casos, trouxera consigo novas modalidades discriminatórias, para ele, a discriminação sobre a raça negra (à brasileira) era fundamentalmente filha dos hábitos culturais da antiga elite luso-brasileira de origem escravocrata.

Ao contrário de Freyre, que tendia a identificar o preconceito racial como estranho às melhores tradições culturais brasileiras, Florestan o associava justamente com a tradição. Para este estudioso, não eram apenas as condutas e atitudes raciais da velha aristocracia agrária (não só, mas especialmente a nordestina) que deveriam ser definitivamente aposentadas. Na verdade, o conjunto da obra proveniente daquele estamento social merecia ter o mesmo destino, pois a sua influência e preponderância sobre a vida nacional era o motivo da perpetuação do modelo periférico e dependente que tolhia a plena emergência da ordem competitiva.

Entretanto, a concepção estrutural-funcionalista – apesar das suas importantes contribuições iniciais, entre as décadas de 1950 e 1960, especialmente por meio dos estudos de Florestan Fernandes, Octávio Ianni e Fernando Henrique Cardoso – acabou não dando pleno curso às investigações sobre o tema das relações raciais. Se tal aporte passou a entender de um modo mais crítico as formas de relacionamentos entre as raças branca e negra na sociedade brasileira, tanto no passado escravista como na ordem competitiva do presente, por outro ângulo, as reflexões que se seguiram no interior do pensamento social brasileiro deixaram de perceber a grande importância desse assunto dentro da reflexão sobre a construção das desigualdades sociais no Brasil.

Dessa maneira, no interior da razão estrutural-funcionalista, especialmente nos estudos balizados na teoria da marginalidade, foi gerada uma desnecessária associação entre a reflexão sobre as relações raciais e as matrizes teórico-metodológicas que tradicionalmente informavam a realização desses estudos. Assim, por um lado, o culturalismo e os estudos de comunidade passaram a ser vistos como uma ideologia encobridora da efetiva realidade das relações de exploração e sujeição, tanto da classe trabalhadora (outrora, escrava; nos dias atuais, operária) como do Brasil (outrora, pelo colonialismo; nos dias atuais, pelo imperialismo).

Por outro lado, a própria temática do contato racial entre pessoas brancas e negras, por ser muito importante na agenda de reflexões da Escola de Chicago, igualmente passava a ser considerada como mero epifenômeno da ordem social (cf. Ianni, 1966). Era como se as teorias mais usuais de estudos sobre um determinado tema (no caso, os contatos raciais), lidas como ideológicas, tivessem que necessariamente condenar como irrelevante o próprio assunto – e, o que é pior, as próprias pessoas – a ser investigado.

Talvez, como uma acusação do duro golpe teórico empregado por Florestan e seus discípulos, após a década de 1950, a produção teórica culturalista no Brasil se encaminhou rumo a uma maior especialização no seu campo de pesquisas. Assim, tal linha de reflexão tendeu a voltar-se mais diretamente para os estudos etnográficos sobre diversos aspectos da cultura negra, como carnaval, festas, malandragem, nacionalização e desafricanização de elementos da cultura popular, religiões afro-brasileiras, festas populares, movimento *funk*, samba, capoeira, entre outros (cf. Schwarcz, 1999, p. 297).

Independentemente da importância e seriedade dessas contribuições, não deixa de ser interessante perceber que, no interior daquele conjunto de estudos, os temas reportados à presença do preconceito de raça/cor, da convergência entre as linhas de classe e cor e demais aspectos do *mundo do sistema* tenham praticamente desaparecido como eixo de preocupação temático.

Como traço de curiosidade, vale lembrar que a produção culturalista entre as décadas de 1930 e 1950 era mais ambiciosa a esse respeito, ao desenvolver seus estudos levando em consideração os aspectos mais estritamente culturais da vida social (plano das festas, vida religiosa, manifestações artísticas, etc.), sem nunca deixar de lado o conjunto de demais aspectos atinentes à organização de toda a sociedade. Os argumentos apresentados por Lília Schwarcz acerca dos estudos culturalistas publicados a partir da década de 1980 – *ênfatizando o lado circunstancial da identidade* – são bastante solertes. No entanto, é inequívoco que tais enfoques, em relação aos temas da estratificação e da mobilidade social, em se abstendo de produzir novos estudos referentes a essa questão (preciosa para culturalistas notáveis como Freyre e Pierson), acabaram deixando o campo livre para as outras interpretações opostas à culturalista, provenientes da matriz funcionalista e estruturalista, especialmente a de fundamentação marxista.

De qualquer maneira, a partir da década de 1990, surgiu um terceiro momento de estudos culturalistas sobre as relações raciais brasileiras. Essas contribuições são importantes, pois implicam a retomada de um antigo debate que, de certo modo, havia ficado em compasso de espera entre meados dos anos 1960 e o fim da década de 1970. Assim, a formulação culturalista contemporânea encontrou no plano do simbólico as chaves de compreensão – e de posituação – do modelo brasileiro de relações raciais, como pode ser depreendido da argumentação de Lília Schwarcz:

Assim como não é possível negar o racismo – que no Brasil se afirma por uma hierarquia muito internalizada e não exclusivamente pela divisão das classes sociais –, também não se pode abrir mão de falar das singularidades dessa sociedade misturada. Não me refiro apenas à mistura biológica, mas, sobretudo, à miscigenação dos costumes, da mistura e da religião. (Schwarcz, 1999, p. 179).

Peter Fry igualmente destaca o fato de que, no Brasil, a democracia racial seja um ente inexistente:

O Brasil vive 'surtos' de particularismo dentro de seu universalismo constitucional e consentido; afinal, como reza o ditado popular, "na prática a teoria é outra". Mas nem por isso precisamos descartar a "democracia racial" como ideologia falsa. Como mito, no sentido que os antropólogos empregam ao termo, é um conjunto de valores poderosos que fazem com que o Brasil seja o "Brasil", para aproveitar a expressão de Roberto DaMatta. Como tal, é seguramente nada desinteressante num mundo assolado pelos particularismos "raciais", "étnicos" e "sexuais" que alhures produzem sofrimento e morte no pretenso caminho da igualdade. (Fry, 1995/96, p. 134).

Por meio dessas citações, depreende-se que no Brasil, efetivamente, a democracia racial não passa de um mito. Todavia, para os autores, o mito guarda uma importância por ele mesmo, pois sinaliza um tipo de desejo coletivo, ausente de outras realidades nas quais a discriminação racial não faria questão de se manifestar de forma velada.⁷ Ocorreria, no modelo brasileiro de relações raciais, um jogo de compensações: em alguns espaços e momentos, o racismo e a discriminação apareceriam de forma mais frequente; em outros, tais manifestações estariam praticamente ausentes, valendo o princípio da harmonia racial.

Dito de outra maneira, considerando que toda sociedade se articula em torno de mitos de origem, o da democracia racial seria apenas um entre tantos outros (tal como o sonho norte-americano de ascensão individual por meio do próprio esforço, ou o sonho dos franceses de viverem na terra da liberdade, igualdade e fraternidade). Nesse modo de entendimento, o mito da democracia racial, tendo em vista seus pífios resultados em termos da efetiva igualação das condições de vida dos diferentes grupos de raça/cor, não era positivado pelos seus aspectos concretos, mas sim pelo desejo de um mundo livre do racismo, do preconceito e da discriminação racial e de cor.

Percebe-se, portanto, que os(as) cientistas sociais que apostam na validade do mito da democracia racial fazem um balanço entre os prós e os contras do modelo de contatos raciais, chegando à conclusão de que, mesmo portando tantos problemas, o padrão de relações entre pessoas brancas e negras vigentes no Brasil deveria ser fundamentalmente preservado (cf. Grin, 2001a; 2001b).

Modernidade encantada

Nesse sentido, apresenta-se agora a questão de como entender os fundamentos dessa conta de chegada, realizada pelos autores, naquilo que identifico como a *lenda da modernidade encantada* (cf. Paixão, 2005a).

No estudo dos termos da *lenda da modernidade encantada*, foi possível entender que a visão culturalista acredita que o Brasil, mais do que qualquer país latino-americano, encontrou uma via alternativa para a promoção de seu processo de modernização, que

7 Uma interpretação crítica desse discurso pode ser encontrada em Guimarães (1999).

passaria pela preservação de áreas intocadas pelo funesto mundo do interesse material e político. Essa zona não interessada da vida social formaria uma espécie de refúgio ao desencantamento do mundo, termo avançado originalmente por Max Weber. Essa preservação teria sido possível justamente pelo padrão brasileiro de relacionamentos raciais. Assim, se nos países mais desenvolvidos o progresso se fez acompanhar pelo distanciamento entre os(as) racialmente diferentes e pela redução das relações humanas ao mero estágio instrumental, no caso brasileiro teria ocorrido a preservação de determinados espaços propícios à interação de pessoas brancas, negras e mestiças.

Dessa forma, naqueles dados locais, os contatos inter-raciais poderiam ocorrer sem maiores fricções, gerando um sentimento coletivo de desejo de paz inter-racial e de repulsa às formas abertas de racismo. Por esse motivo, a argumentação culturalista contemporânea aponta serem impertinentes as políticas de promoção da igualdade racial, pois, em nome da promoção da equidade, poderiam pôr em risco os princípios da paz inter-racial vigentes neste país. Entretanto, essas considerações não esgotam os termos da *lenda da modernidade encantada*.

O modelo brasileiro de relações raciais combina diálogo e intimidade entre as pessoas diferentes, desde que a constante preservação de abissais desigualdades entre os grupos portadores das distintas marcas raciais se mantenha. Desde que as assimetrias não sejam postas em questão, as relações entre as pessoas de raças diferentes podem se dar de forma amigável, amistosa, íntima e, dentro de certos espaços e momentos, anárquica.

No instante que essas assimetrias são postas em questão, a aparente paz se esvai como plumas. Porém, o próprio sistema teria uma espécie de *no-break* interno para evitar que esses conflitos se extremassem. Esse sistema vem a ser, principalmente, as regras de etiquetas raciais, que *protegem* os(as) negros(as) e mestiços(as) escuros(as) que estejam em seu lugar, isto é, não estejam fazendo nada que comprometa as estruturas raciais vigentes.

Em termos práticos, significa que não estão ocupando postos de trabalho bem remunerados ou prestigiados, explicitando ter ou almejando conquistar graus educacionais mais avançados, exercendo funções públicas de maior responsabilidade ou tendo alguma forma ostensiva de aparição pública – salvo em áreas muito reservadas como as artes, a religião e os esportes – que não seja própria para a sua condição racial.

Dito de outro modo, que não se coadunem com as marcas raciais portadas por esse determinado indivíduo. Por outro lado, como um último recurso para impedir o prosseguimento de alguma contenda, existe uma espécie de licença para que os portadores e as portadoras das marcas raciais menos negróides (mesmo os *morenos* e as *morenas*) possam usar o gás paralisante do insulto racial (*você sabe com quem está falando?*), restabelecendo – conforme DaMatta (1997) – os termos hierarquizados nos quais essas relações se fundamentam.

A leitura das contribuições provenientes da visão culturalista contemporânea, então, defende que, mais que um resíduo negativo de um modo de relacionamento

inter-racial essencialmente positivo, as desigualdades raciais não podem ser combatidas porque são partes intrínsecas e necessárias do próprio modelo. Sobre o mundo cultural Ibérico, Richard Morse diz:

Na Ibero-América, como vimos, o liberalismo forneceu uma racionalidade modernizante para a ascensão seletiva do talento empresarial e para vinculação das economias regionais com as do Ocidente capitalista. Sua crítica das estruturas corporativas, no entanto, não se expandiu a ponto de universalizar a mensagem do individualismo. Em versões locais, o liberalismo era compatível com a hierarquia e a subordinação. (1988, p. 93).

Avançando na reflexão, não seria a rigor correto dizer que, na *lenda da modernidade encantada*, pessoas brancas (e mestiças claras) e negras (e mestiças escuras) interagissem igualmente sob parâmetros não instrumentais. O grupo das pessoas brancas entraria nessa relação na condição de pólo dominante e interagiria com os demais grupos reservando-se o direito de saber de que forma essa interação ocorreria. Sabendo-se superiores ao grupo de pessoas negras (em termos econômicos, de poder e prestígio social), as brancas poderiam se abrir intermitentemente para relações desinteressadas com aquelas que, afinal de contas, subordinariam.

No outro pólo, seria exigido que as de raça negra tivessem um comportamento complacente para com esse padrão. Se esse grupo não reivindicasse igualdade, mais uma vez em termos econômicos, de poder e de prestígio social, as relações entre ambos os grupos poderiam transcorrer de forma amistosa nos momentos específicos das festividades, do lazer e da religião (as *áreas moles* do contato racial). No interior desse ponto de vista, são as disparidades raciais que garantem a qualidade dos modos de interação entre pessoas brancas e negras no Brasil. Essa é a chave do entendimento da *lenda da modernidade encantada*, ou melhor, é o segredo do racismo à brasileira.

Solução polêmica

Há uma hipótese contida no pensamento desenvolvimentista e modernista brasileiro segundo a qual o processo de crescimento da economia, desde que capitaneado pelo setor industrial e de serviços modernos, poderia carrear consigo, por livre e espontânea vontade, a resolução dos grandes problemas do país. Como relata César Benjamin:

Tivemos, até período recente, uma grande utopia, a da industrialização e do desenvolvimentismo. Ela conquistou os corações dos nossos pais, que experimentaram a sensação de que o Brasil era o país do futuro que estava sendo construído: daquele desenvolvimento industrial resultaria a superação do subdesenvolvimento e da pobreza. (1994, p. 23-24).

Por esse ponto de vista, ao se associar a industrialização à ruptura com os termos da antiga divisão internacional do trabalho, a transição produtiva se faria acompanhar pela redução do peso relativo dos resquícios do antigo sistema colonial, tal como o latifúndio monocultor ou mesmo a dependência externa

das praças internacionais. De acordo com tal hipótese, a modernização do país, por si só, poderia trazer a superação das antigas mazelas sociais brasileiras.

Por outro lado, conforme já analisado, o modelo desenvolvimentista acabou sendo forjado, utilizando, como motor ideológico, o próprio mito da democracia racial. O ideário mítico da mestiçagem, ou da *morenidade*, produto sincrético da fusão das três raças originárias formadora do povo brasileiro, acabou utilizado pelas elites brasileiras como um instrumento mobilizador do desenvolvimento e do progresso. Nesse sentido, tendo em vista o debate sobre as ações afirmativas nos dias atuais, parece que autores e autoras mais fortemente vinculados a uma concepção desenvolvimentista elegeram as reivindicações do movimento negro como especialmente impróprias para o contexto nacional.

César Benjamin, em outro artigo, deixa bastante nítido que “a fusão de subgrupos humanos, acelerada na modernidade, foi mais radical no Brasil do que em qualquer outra parte do mundo. Sociedade recente, nascemos no exato momento em que o reencontro se acelerou”. O autor é enfático em apontar:

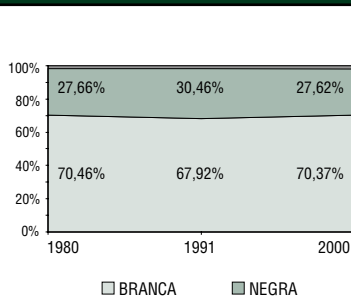
Como resultado, não somos nem brancos, nem negros – somos mestiços. Biológica e culturalmente mestiços. Aqui, mais do que em qualquer outro lugar, a tentativa de constituir uma identidade baseada na “raça” é especialmente reacionária. A afirmação, que tantas vezes já ouvi, de que o Brasil é o país mais racista do mundo é uma patética manifestação de nosso esporte nacional favorito – falar mal de nós mesmos. [...] Os elementos culturais e ideológicos racistas, que subsistem entre nós, não interromperam nem conseguirão interromper o processo de construção de uma sociedade mestiça, cuja unidade tem sido dada pela bela capacidade de criar e recriar uma cultura de síntese. Mesmo assim, aqueles elementos precisam ser combatidos. Mas definir quotas será o melhor caminho? Devemos fixar o que não é fixo, separar o que não está separado? Quem é negro e quem é branco no Brasil? Onde está a fronteira entre ambos? E os brancos pobres, que são muitos, como ficam?. (Benjamin, 2002, p. 36-37).

Finalmente, o autor, num artigo mais recente, aprofunda idéias anteriores relacionando-as, implicitamente, com a agenda do movimento negro: “o que vem acontecendo é a destruição da identidade, que é fundamental para qualquer sociedade. Nós temos sido golpeados na destruição de nossa idéia de Brasil. Não é substituição por outra idéia, é a substituição por uma não idéia” (2006, p. 10).

Os termos apresentados por César Benjamin são importantes, pois se trata de um intelectual que possui amplo reconhecimento de sua trajetória como pensador e militante. O estudo de seus argumentos mais recentes sobre o tema torna-se interessante, tendo em vista as reflexões feitas sobre os diálogos existentes entre o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro e as relações raciais.

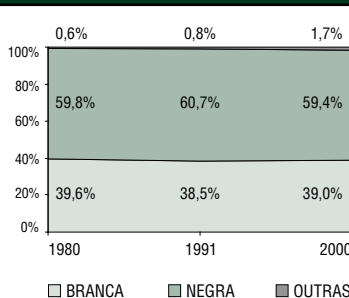
A assunção de que o mito da democracia racial seja efetivamente uma idealização, que não encontra correspondência alguma na realidade, torna-se uma gravidade que o autor parece não perceber. Um ponto é, tal como

GRÁFICO 1. Participação dos grupos de raça/cor na renda disponível



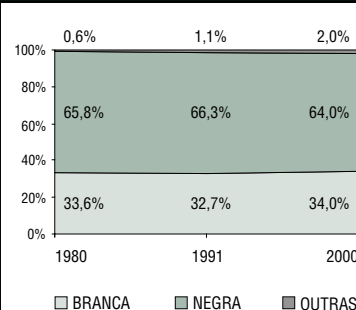
Fonte: Microdados do Censo 2000. Tabulações Observatório Afrobrasileiro / Laeser

GRÁFICO 2. Composição racial da população abaixo da linha de pobreza



Fonte: Microdados do Censo 2000. Tabulações Laeser / IE / UFRJ

GRÁFICO 3. Composição racial da população abaixo da linha de indigência



Fonte: Microdados do Censo 2000. Tabulações Laeser / IE / UFRJ

Gilberto Freyre, entender que a democracia racial era um fato presente em nossa realidade. Nesse caso, o autor acreditava piamente em uma idéia e a seguiu, a despeito de tantas evidências empíricas em contrário.

Outro ponto é saber, como Benjamin, que a democracia racial, como a formulada pelos culturalistas clássicos, é ilusória e, ainda assim, insistir em manter-se fiel a essa idealização. Nesse caso, há uma troca entre um mito e uma realidade de assimetrias, violências e privações verdadeiras, principalmente para suas vítimas. Assim, se as empiricamente constatáveis desigualdades raciais, eternamente prorrogadas, não podem ter desdobramentos no plano normativo, por que uma realidade inexistente (em suma, uma mentira) o pode? Seria porque as idealizações democrático-raciais apontam para um mundo equânime entre os(as) diferentes? Ora, mas se isso é realidade, por que tanta intolerância à adoção do princípio da igualdade racial? Por que esse princípio acaba sendo entendido como potencialmente demolidor da paz racial brasileira?

Enfim, como acreditar que a democracia racial possa ser considerada uma *meta a ser alcançada*, se os autores e as autoras que formulam essa sentença, normativamente, discordam da validade da adoção de medidas que possam justamente levar ao alcance da meta?

É muito importante prestar atenção à glorificação que autores como César Benjamin e Darc Costa fazem da obra de Gilberto Freyre e do mito da democracia racial. Recuperando o que já foi debatido sobre a *lenda da modernidade encantada*, sabe-se que o modelo brasileiro de relações raciais consagra o princípio do convívio entre pessoas de marcas raciais diferentes, desde que algemadas aos grilhões das hierarquias raciais. Portanto, um modelo de desenvolvimento que se funde nessa sorte de utopia necessariamente acabará gerando, como produto final, o que já estava previsto em sua origem mítica: desigualdades raciais e, por conseguinte, sociais.

Em vez de uma longa listagem, algumas evidências empíricas de indicadores sociais que retratam as disparidades raciais no Brasil contemporâneo podem ser úteis. Por intermédio do **Gráfico 1**, pode-se ver que a participação de negros e negras na formação da renda disponível, ao longo do período compreendido entre 1980 e 2000, permaneceu praticamente a mesma, correspondendo a não mais que 30% da formação da renda disponível das famílias.

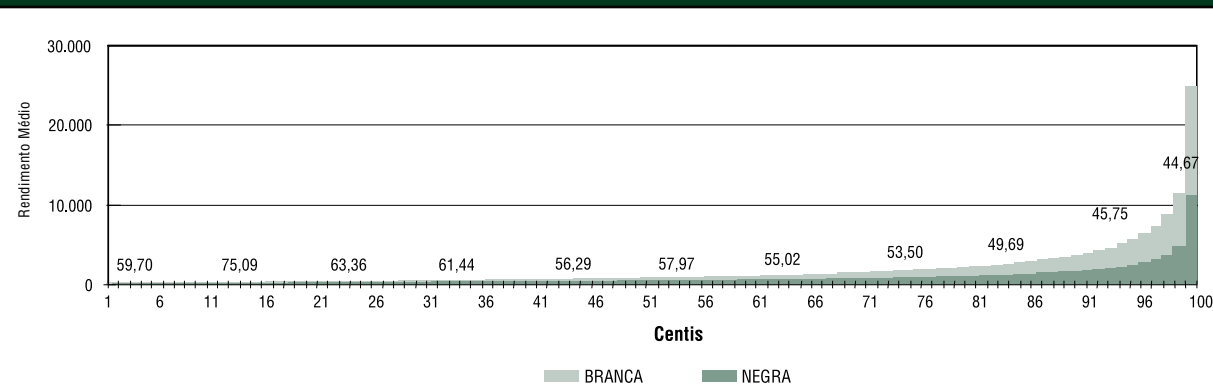
No que tange à evolução dos indicadores de pobreza e indigência desagregados por raça/cor, observa-se que, ao longo do tempo, eles invariavelmente se apresentam mais impactantes sobre os

negros e as negras. De acordo com os dados contidos nos **Gráficos 2 e 3**, vê-se que, entre os intervalos censitários de 1980 e 2000, a presença negra no interior da população abaixo da linha de pobreza permaneceu em torno de 60%; no interior da população abaixo da linha de indigência, em torno de 65%.

Quando se analisam os centis de rendimento dos grupos de raça/cor (enfileirados em ordem crescente, qual o formato de uma *Parada de Pen*), pode-se ver no **Gráfico 4** que, no ano 2000, em todas as cem faixas desagregadas dos rendimentos de todas as fontes, a remuneração média dos(as) afrodescendentes chegava a, no máximo, 75% da remuneração média dos(as) brancos(as). Eram justamente nos centis de rendimento mais elevados que os percentuais da remuneração média mensal dos negros e das negras tendiam a ser menores. Assim, se no primeiro centil o rendimento médio das pessoas negras chegava a 60% das pessoas brancas, no último centil (centésimo mais rico), essa mesma proporção caía para 44,7%.

Por fim, na **Tabela 1**, vê-se que os índices de desenvolvimento humano (IDH) de grupos de raça/cor preta, parda, negra, que é a soma de pretos(as) e pardos(as), e indígenas, em 2000, apareciam nitidamente inferiores aos mesmos índices dos grupos de raça/cor branca e amarela. Caso formassem países diferenciados, o hiato

GRÁFICO 4. Parada de Pen dos grupos de raça/cor – Brasil, 2000



Fonte: Microdados do Censo 2000. Tabulações – Laeser / IE / UFRJ

entre pessoas brancas (IDH elevado) e negras (IDH médio), em termos do *ranking* internacional do IDH, seria superior a 60 posições. No caso das pessoas amarelas (IDH alto) e indígenas (IDH médio-baixo), a distância seria de mais de cem posições.

Desse modo, torna-se impossível pensar a construção de um novo projeto de nação que não questione essa realidade social. Tornar as assimetrias raciais como um dado natural da realidade é o mesmo que dizer que o povo brasileiro jamais terá a efetiva capacidade de forjar uma nação de iguais.

Pitoresco paradoxo

É interessante confrontar as idealizações existentes do modelo brasileiro de relações raciais, supostamente tão democráticas, com o próprio modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, a partir da década de 1930 (e que se aprofundou a partir de 1964). Não é um mito a realidade de que o Brasil é um país onde, atualmente, ocorrem mais de 40 mil homicídios por ano, onde o índice de gini da distribuição dos rendimentos se aproxima de 0,60 e onde as relações trabalhistas, entre gêneros e do ser humano com o meio ambiente são marcadas pelo seu caráter reconhecidamente brutal e espoliador. Assim, o epíteto de selvagem é um tanto comum quando se tenta definir o tipo de modelo econômico capitalista em vigor dentro do Brasil.

De qualquer maneira, no Brasil vive-se em meio a um pitoresco paradoxo: no plano racial, é um modelo para o mundo; no aspecto social, destaca-se pela selvageria. Enfim, não estaria na hora de o país problematizar essa instigante assimetria?

Primeiramente, uma reflexão sobre uma questão metafísica, mas de vital importância em todo esse debate: afinal, quem são as pessoas negras e brancas em nosso país? Como podemos ousar nominar alguém de branco(a) ou negro(a) se os estudos mais recentes, provenientes do campo da genética, mostram justamente que raças biológicas inexistem (cf. Pena et al., 2000) Como conseguiremos definir tais pessoas tendo em vista a elevada taxa de mestiçagem presente em nosso povo?

Os estudos provenientes do campo da genética comprovam: não existem motivos para discordância quanto ao fato de as raças, como realidade biológica, serem entes inexistentes. Na contramão dos antigos autores racistas da segunda metade do século XIX, as aptidões físicas, mentais e psíquicas de cada pessoa não podem ser determinadas por motivos raciais.

Contudo, essa concordância está longe de esgotar a problemática ora tratada. Se por verdade que as diferenças genéticas existentes entre pessoas de procedências distintas são mínimas, por outra via, tal fato não deve implicar o desconhecimento de que esses mesmos indivíduos de origens diversificadas sejam efetivamente diferentes do ponto de vista físico. Isto é, se as raças não existem, as aparências físicas entre grupos de seres humanos efetivamente existem.

Os diversos tipos de seres humanos possuem vários tipos de cabelos, tonalidades de cor de pele, alturas, formatos faciais e de olhos etc. Não cabe entrar no mérito das origens dessas diferentes formas humanas, ainda que seja mais ou menos evidente que, nos seus respectivos *marcos zero*, tais diferenças

tenham sido geradas por algum mecanismo adaptativo ao meio, dadas as diversas condições ecológicas nas quais o *Homo sapiens* foi se adaptando.

Finalmente, esses diferentes tipos humanos, postos em diferentes contextos físicos e sociais, acabaram gerando modos de existência bem diferenciados, o que levou a diversas formas culturais em termos dos tipos de mitos religiosos, idiomas, culinária, modos de vestimenta, organização da família, etc. De todo modo, vale frisar que essas distinções culturais não podem ou devem ser vistas como sinônimas de um conceito físico de etnia, mas geradas pelos contextos sociais.

No entanto, na sua longa trajetória pelo mundo, os seres humanos sempre produziram processos de auto-identificação em termos coletivos. O processo de formação de identidades, em grande medida, se associou com determinadas características identificáveis no plano cultural. Por sua vez, tais processos acabaram gerando correspondentes processos de heteroclassificação, em que as demais coletividades, de forma mais ou menos amistosa, foram identificadas como o *outro*. Nem sempre esses processos diferenciadores se relacionaram com a mobilização de aspectos físicos visíveis.

Por exemplo, Aristóteles, em *A política*, conseguiu identificar como escravos naturais os bárbaros, seres naturalmente incapacitados ao exercício da vida ética e ao convívio em sociedades políticas. Todavia, esses bárbaros, para o antigo filósofo, eram fundamentalmente pessoas de peles claras, então vivendo no próprio continente europeu (em suma, eram os nórdicos dolicocefalos dos delírios de Oliveira Viana).

Em contrapartida, a associação entre o tipo inferior e os atributos físicos discrepantes (cor de pele, tipo de cabelo, etc.) parece ter recebido grande impulso com o início do período das grandes navegações, quando os europeus do oeste se lançaram na empresa de subjugar os demais povos. A partir desse momento, nas sociedades europeias ocidentais, ocorreria um grande debate acerca das características naturais e espirituais dos povos da África e das Américas, tidos como essencialmente diferentes das gentes originárias do continente europeu.

Tal processo, apesar do recuo parcial ocorrido com a emergência do Iluminismo, ganharia grande impulso no século XIX, com a constituição da antropologia física como campo do conhecimento. Assim, um argumento supostamente científico acabaria dando uma roupagem teórica a um argumento que

não passava de uma justificativa para o processo de subjugação de alguns povos por outros (cf. Stolcke, 1991).

Portanto, se raça inexistente como realidade biológica, do ponto de vista da estrutura física corpórea de cada pessoa (ou grupo de pessoas) tais diferenciações efetivamente existem. Ao longo da história da humanidade, especialmente nos últimos 500 anos, tais formas serviram para a constituição das ideologias e mistificações mais estapafúrdias, com trágicas seqüelas para os grupos e indivíduos identificados pelos mais fortes como *inferiores*.

Raças não existem, mas os tipos físicos, com toda carga de valoração hierarquizadora que eles contêm, sim. Essas formas mentais de associações, inequivocamente, estão ancoradas no interior de uma ideologia racial, ou racializada, mais ou menos explícita ou implícita. Somente dentro desses parâmetros, pode-se compreender essa, de resto, estranha associação psicológica entre cores de peles e tipos de rostos com distintas capacidades físicas, psíquicas e intelectuais (cf. Guimarães, 1999). Por isso, uma vez que a realidade biológica das raças é uma inverdade, identificamos esses diferentes tipos físicos como sendo *marcas raciais*, palpáveis e plenamente identificáveis (Paixão, 2005a).

Na verdade, esse conjunto de reflexões forma uma derivação do sociólogo Oracy Nogueira (1998) e seu estudo clássico sobre o modelo brasileiro de relações raciais. Esse autor identificou os padrões de contato existentes, no Brasil, entre pessoas brancas e negras de *preconceito racial de marca*.

No caso brasileiro, a probabilidade de um indivíduo vir a sofrer algum tipo de atitude hostil, motivada por razões relacionadas à raça, seria em função da intensidade das marcas raciais. Já nos Estados Unidos, vigoraria uma outra modalidade, classificada pelo autor de *preconceito racial de origem*. Ao contrário do Brasil, onde o indivíduo mestiço, dependendo da intensidade das marcas raciais, poderia ser aceito socialmente como uma pessoa branca (ou não negra, ou não preta), naquele país esse mesmo mestiço seria automaticamente relegado ao grupo discriminado.

Tal perfil seria classificado por Marvin Harris (1967) como regras de hipodescendência. Na verdade, mesmo nos Estados Unidos, as aparências raciais são bastante relevantes, seja por conta da maior probabilidade de ascensão social de um(a) afrodescendente mestiço

TABELA 1. IDH dos grupos de raça/cor Brasil, 2000

RAÇA/COR	VALOR IDH	IDH	RANKING MUNDO (2000)	PAÍS REFERÊNCIA
BRANCA	0,845	Alto	33-34	Rep Tcheca/Argentina
PRETA	0,717	Médio	99	Jordânia
PARDA	0,725	Médio	96-97	China/Tunísia
NEGRA	0,724	Médio	96-97	China/Tunísia
AMARELA	0,937	Alto	6-7	Estados Unidos/Islandia
INDÍGENA	0,683	Médio-Baixo	110-111	Indonésia/Guiné Equatorial
Total	0,790	Quase-Alto	55-56	Cuba/Bielorrússia

Fonte: Paixão (2005a)

de tez mais clara, seja por conta da possibilidade, já bastante comentada na literatura, do *passing*, ou seja, de um(a) descendente mestiçado(a) de africano(a) (o que outrora se chamaria de octarão⁹) poder se passar por uma pessoa branca em um local onde a comunidade branca desconhecisse sua origem.

Outro autor que traz contribuições interessantes para esse debate é Harold Hoetink (1971). Para ele, no padrão de colonização das Américas, vigoraria o princípio das *normas de imagem somática* (*normatic somatic image*): as chances de mobilidade ascendente de uma determinada pessoa aumentariam ou diminuiriam de acordo com o grau de proximidade de seu biótipo com o formato humano caucasiano, considerado padrão, e, assim, gozaria de maior prestígio social. Tal padrão seria válido em todas as Américas, com a diferença de que nos Estados Unidos a zona de aceitação do indivíduo mestiço, mesmo o de tez caucasiana, por parte das pessoas brancas seria extremamente diminuta, ao contrário da América Latina, onde esse tipo de indivíduo tenderia a ser valorizado, sobretudo no plano estético.

De todo modo, qual é a implicação desses modelos quando o argumento se volta para aspectos estruturais como desenvolvimento e desigualdades sociais? Conforme já apontado, o mito da democracia racial possui dois pilares de sustentação: a convivência harmoniosa entre pessoas de aparências ou marcas raciais distintas e a mobilidade social das pessoas mestiças, supostamente ausente nos países originados da colonização flamenga ou anglo-saxã. Por outro lado, esse modelo democrático-racial portaria qualidades únicas em termos internacionais, representando o cerne da própria identidade nacional brasileira rumo ao desenvolvimento econômico e social. Então, como é possível associar essas características com o modelo de desenvolvimento econômico e social vigente no Brasil?

No Brasil, são consideradas brancas ou negras aquelas pessoas com aparências físicas suficientemente marcantes, marcas raciais (especialmente traço facial, cor dos olhos e tipo de cabelo), para serem assim identificadas. Os mestiços e as mestiças de todos os tipos não fogem a esse princípio básico, sendo identificados(as) pelo somatório dos seus traços fenotípicos. Essa conceitualização não deve implicar o desconhecimento dos tantos aspectos situacionais envolvidos (região do país ou local social onde uma determinada pessoa se encontra, roupas que veste, modo de se expressar, etc.) que podem tornar esse sistema classificatório maleável.

Recuperando o conceito de Lívio Sansone (1995) sobre as *zonas duras* e *moles* das relações raciais, quando essas diferentes pessoas se encontram em espaços como agências de emprego, escolas e universidades, na mídia e publicidade, no contato com o aparato policial ou judiciário, nos momentos eleitorais – ou seja, nas *zonas duras* –, suas maiores

ou menores probabilidades de sucesso acabam sendo determinadas pela intensidade das marcas raciais (caucasiana ou africanoíde).

Tal compreensão não significa aceitar acriticamente o ideário que entende o contínuo dos fenótipos dos brasileiros e das brasileiras como capaz de criar uma incontável possibilidade classificatória de modo a tornar tudo uma grande confusão de formas e cores. Antes, tão-somente o que se reconhece é que as pessoas mestiças de tez mais clara, mesmo aquelas que portam visível ou reconhecida ascendência pessoal não europeia, poderão ter possibilidades de ascensão social semelhantes às brancas não miscigenadas e serem aceitas como pessoas brancas.

Carl Degler (1976) afirma que, em nosso país, há uma efetiva válvula de escape para os(as) mestiços(as) claros(as) ou morenos(as) claros(as). Já para os(as) demais – falando de forma genérica, as pessoas que se declaram pretas e pardas nas pesquisas demográficas oficiais –, tais probabilidades de mobilidade social tenderão a ser bem menores, independentemente da intensidade das respectivas marcas raciais. Essa assertiva não implica afirmar que exista no Brasil uma nítida ou rígida linha de cor, mas que, a partir de um determinado ponto – de difícil exata mensuração, mas inequivocamente existente – gerado pela combinação de aspectos físicos, locais e situacionais, a possibilidade de sucesso no plano educacional, profissional, político e pessoal de uma pessoa portadora de marcas raciais mais negroídes tenderá a se reduzir correspondentemente. No processo de conquista de oportunidades de ascensão social, indivíduos portadores de marcas raciais diferentes estarão sujeitos a processos desiguais de preferência ou de preterição.

Tal compreensão não implica a ignorância quanto ao fato de, atualmente, a maioria das pessoas negras não se reconhecer dessa maneira. Ao contrário de determinadas interpretações, que enxergam nessas dificuldades o próprio sucesso da democracia racial à brasileira, é preciso salientar que tais formas de autotransformação representam o próprio sucesso do tipo de racismo que se pratica no Brasil.

O peso da opressão que se abate sobre as pessoas negras é tão grande que muitas preferem não se reconhecer desse modo, preferindo identificar-se com denominações mais suaves que, pretensamente, poderiam lhes abrir caminhos de mobilidade e realização social e pessoal no interior de uma sociedade intolerante com negros e negras. Assim, se a maior dificuldade das pessoas negras em se assumirem como tal pudesse representar algum índice da democracia racial deste país, o que dizer das pessoas brancas que não apresentam a menor dificuldade para assumirem sua identidade? Por qual motivo, então, existiria tamanha discrepância em termos das probabilidades de assunção de sua própria forma física entre pessoas de tez mais clara e mais escura?

Ainda dentro desse debate, cabe ressaltar que não existe nenhuma intenção de impor, a quem quer que seja, identidades raciais ou étnicas. A esse respeito, é útil analisar aspectos da reflexão de Taylor (1992), que, em defesa da perspectiva do reconhecimento cultural, aponta que tal possibilidade não pode ser imposta aos indivíduos.

Assim, não há motivos para discordar daqueles que apontam que a identidade é antes um direito do que um dever a ser imposto de fora, a cada pessoa ou às coletividades. No entanto, é preciso entender esse processo de forma dinâmica, evitando o formalismo que tais considerações possam conter. Dentro dessa reflexão, pouco adianta para uma pessoa identificada com um contingente usualmente discriminado – negros, indígenas, judeus etc. – recusar-se a se reconhecer como tal, se os agentes discriminadores, dominantes na sociedade, insistem em heteroclassificá-la desse modo. Esse parece ser o caso das pessoas que se declaram pardas no Brasil.

De fato, é um direito que cabe a cada um(a) que se vê dessa forma se expressar de tal modo. Mas também é um dever do(a) pesquisador(a) apontar que tais mecanismos não alteram fundamentalmente sua situação de vida, que, em grande medida, tende a se aproximar das condições vigentes entre as pessoas de tez mais escura que se declaram pretas nas pesquisas demográficas oficiais.⁹ Com isso, a unificação de pessoas pretas e pardas dentro de um único epíteto, negros, não pode ser entendida como uma violação do princípio do direito à própria identidade. Nesse caso, a identidade é imposta pela sociedade racista envolvente, e não pela militância ou por pesquisas vinculadas ao movimento negro.

Do mesmo modo, não há o menor motivo para dissociar esses aspectos do tema da produção das políticas sociais. Se as estratégias do poder público no Brasil pouquíssimas vezes assumiram uma perspectiva abertamente racista, por outro lado, os efeitos de suas ações não deixaram de apresentar efeitos bastante perversos do ponto de vista das disparidades raciais.

Origem do problema

Para quem imagina que a via da mestiçagem possa ser uma causa eficiente no sentido da produção da igualdade racial, algumas considerações adicionais precisam ser feitas.

Quando o pensamento culturalista moderno consagrou o princípio da mestiçagem, evidentemente, acabou valorizando o legado das três raças formadoras do povo deste país. Entretanto, essa consagração não diz tudo acerca dos papéis sociais que cada brasileiro e cada brasileira teriam no país do futuro. Aliás, não diz tudo, salvo terem considerado que todos e todas já seriam mestiços. Porém, isso não é verdade.

⁹ Em minha tese de doutorado (Paixão, 2005), tive a oportunidade de debater que os dados de pretos(as) e pardos(as), no plano nacional, não convergiam em todos os indicadores sociais. Assim, em diversos indicadores relacionados aos padrões demográficos, causas de mortalidade, perfil da nupcialidade entre as mulheres, vitimização por agentes policiais e adesão às religiões de matrizes afro-brasileiras, foram encontradas significativas diferenciações nos indicadores daqueles dois grupos. Em alguns aspectos da vida social, muitas vezes as intensidades das marcas raciais podem acarretar em diferenciações nos indicadores das pessoas pretas comparativamente às pardas. Essa questão não será debatida aqui por não comprometer o eixo fundamental do argumento ora exposto, mas vale apontar que nos indicadores sobre a qualidade de vida (acesso ao mercado de trabalho, escolarização, intensidade da pobreza e indigência), os dados daqueles dois grupos de cor tendiam a se aproximar.

⁸ O termo Octoroum é citado por Gilberto Freyre em *Casa Grande & Senzala*. Designa pessoas de tez clara com ascendência mestiça em uma proporção de 1/8 de pessoas não europeias em sua ascendência [bisavô].

RACISMO INSTITUCIONAL

Sobre as práticas do poder público, que autores como Lopes (2005) classificam de racismo institucional, ainda há um amplo espaço para reflexões no meio acadêmico brasileiro, muito embora, de antemão, seja factível perceber que suas seqüelas para a questão das desigualdades raciais foram tão ou mais nefastas do que as práticas mais abertamente racistas adotadas até a década de 1960, nos Estados Unidos, ou até a década de 1990, na África do Sul. Tal processo, no Brasil, assume, pelo menos, as seguintes formas:

- escolha desigual, por parte das autoridades competentes, das áreas habitadas primordialmente por pessoas brancas e negras para fins de investimentos em serviços públicos (rede escolar e hospitalar, serviços públicos coletivos como coleta do lixo, abastecimento de água potável e rede de esgoto);
- postura leniente diante das práticas racialmente preconceituosas e discriminatórias no interior das agências públicas fornecedoras desses serviços;
- ação seletiva do aparato judicial e policial entre os(as) afrodescendentes, pela via passiva, por meio da oferta mais precária dos serviços de segurança pública (policimento ostensivo, iluminação de ruas, acesso aos serviços jurídicos, controle da ação dos grupos de extermínios e quadrilhas organizadas), ou pela via ativa, mediante a ação racialmente seletiva da ação judiciária, carcerária e policial, com drásticos efeitos sobre a população negra, sobretudo jovens do sexo masculino. ■

Neste artigo, já foi mencionado que, no Brasil, existem critérios locais de classificação racial. Todavia, não se afirmou – e não há sociólogo(a), antropólogo(a) ou qualquer cientista social sério(a) neste país que não reconheça isso – que inexistem sistemas de classificações raciais em nosso país. Nessa diferença reside todo o problema.

Ao existirem pessoas classificáveis como brancas, negras e mestiças (ora mais claras, sendo enquadradas como brancas sociais, ora mais escuras, sendo enquadradas como negras sociais), o que se deve saber é o papel social que cada uma delas desempenhará. Para as pessoas mestiças mais claras (que, talvez, poderiam ser enquadradas como negras nos Estados Unidos, mas, no democrático-racial Brasil, passariam por brancas), esse lugar já é conhecido. E para as pessoas negras (e mestiças de tez mais escura e os indígenas)? Qual o papel social que será reservado a esses coletivos?

Assim, a solução da mestiçagem parece pouco efetiva, pois o problema não reside na dúvida sobre qual o destino que negras e negros brasileiros terão quando deixarem de ser o que são e virarem mestiços(as), isto é, pessoas negras com marcas raciais extremamente atenuadas. O problema reside em quando pessoas de aparências distintas, ou portadoras de marcas raciais diferentes, poderão conviver no interior de uma sociedade em que essas dessemelhanças não serão causas eficientes de determinação de trajetórias individuais em termos educacionais, profissionais e pessoais.

Aceitar que a igualdade entre as pessoas terá de depender de um processo de homogeneização física entre elas, do ponto de vista da intensidade racial, é o mesmo que aceitar a incapacidade intrínseca de gerar uma sociedade igualitária para cidadãos e cidadãs diversificados tais como são, tal como o brasileiro e a brasileira o são. Por isso, em vez de um projeto assimilador da mestiçagem, somente progressista de forma aparente, propõe-se um novo horizonte utópico fundado no princípio da diversidade.

Por um novo projeto de nação

Durante boa parte do século XX, a essência da agenda do movimento negro brasileiro residiu nas denúncias sobre as constantes práticas preconceituosas e discriminatórias que os(as) afrodescendentes vinham enfrentando no Brasil. Posteriormente, na década de 1980, essa agenda passou por diversas transformações, ampliando-se tematicamente (lutas das mulheres negras contra a discriminação agravada, quilombolas, *rappers* e jovens da periferia, líderes religiosos em defesa dos cultos afro-brasileiros, militantes da área da saúde e da educação, etc.) e passando a produzir propostas como as ações afirmativas, as reparações e a busca de políticas de promoção da igualdade racial.

Enfim, de acordo com hipótese aqui apresentada, a próxima fronteira do movimento negro deverá ser – além da ampliação do seu arco de aliados e aliadas no interior da sociedade civil brasileira – o questionamento do modelo de desenvolvimento econômico e social implantado no Brasil desde a Independência. Portanto, o desafio é produzir constantes exercícios de ação estratégica, em termos econômicos e políticos, de modo a gabaritar os(as) afrodescendentes brasileiros(as) a serem atores de fundamental relevância nos debates sobre os futuros projetos de nação.

Em contrapartida, é de fundamental importância precisar o sentido da ação deste ator social, o movimento negro. Quando se menciona essa frente de luta, não é intenção isolar o debate entre as pessoas que a compõem. Na verdade, caso ocorresse esse tipo de concepção, possivelmente se reproduziria o irônico termo forjado por Guerreiro Ramos (1995), da *patologia do branco brasileiro*, que, em termos sintéticos, denunciava a intelectualidade brasileira por sua postura elitista e distante diante das pessoas negras deste país, tratando-as como se fossem alheias à nacionalidade brasileira.

Assim, a fina ironia do velho Guerreiro Ramos residia justamente em mostrar as inversões que ocorriam entre uma elite branca que, ao estudar a

cultura das pessoas negras brasileiras, falava como estrangeira sobre o povo majoritariamente afrodescendente, como se esse fosse o estrangeiro. Desse modo, aquele segmento dava-se ao luxo de falar sobre a etnia negra ou sobre seus problemas, como se essa questão não fosse candente nacional, envolvendo todo o povo brasileiro, inclusive as pessoas brancas.

Pelo contrário, das lições do movimento feminista, que ensinou o significado da categoria gênero, deve-se aprender que o que está em jogo são os papéis sociais exercidos pelas pessoas das distintas aparências, ou marcas, raciais na sociedade brasileira. O que se deseja, então, é uma positiva politização dessas funções sociais, questionando-as em múltiplos sentidos.

Da mesma forma que o processo de construção de uma identidade negra se deu, em grande medida, em função de uma preexistente identidade branca (cf. Bento, 2003), as transformações que ocorrerão nos papéis sociais das pessoas negras na sociedade brasileira deverão, necessariamente, vir acompanhadas de mudanças nos papéis sociais exercidas pelas pessoas brancas.

Desse modo, o esforço deve ser pela constituição de forças majoritárias, formadas por pessoas portadoras de todas as marcas raciais, no sentido da mudança daqueles padrões. Isso em nada minimiza a importância do movimento negro, que, por motivos mais ou menos óbvios, deverá ter a dianteira de todo esse processo. Antes, tal perspectiva amplia as responsabilidades desse movimento e de seus aliados e aliadas que, assim, passam a ter a imperiosa incumbência de pensar o tema do desenvolvimento desde a chave primordial da democracia e da justiça social, que deve beneficiar brasileiros e brasileiras de todas as aparências fenotípicas.

Logo, não se pode concordar com os argumentos de que a agenda do movimento negro estaria virtualmente propondo uma não-ideia para substituir a moderna ideia de Brasil. Pelo contrário, neste momento ocorre uma disputa contra-hegemônica de perspectivas de projetos de país. De um lado, estão autores e autoras que entendem que as disparidades raciais são inquestionáveis e, portanto, postergam a efetiva igualação entre brasileiros(as) para quando todos(as) forem fisicamente um tanto semelhantes. Por outro lado, cresce no nosso país um movimento democrático de grande poder de radicalidade, anunciando no horizonte a perspectiva de um país mais fraterno, no qual as oportunidades e os direitos sociais serão acessíveis por todos e todas, independentemente de suas características físicas.

De resto, a causa das ações afirmativas é bastante conhecida no Brasil. Existe, atualmente, um amplo consenso no interior da sociedade brasileira sobre a validade de medidas corretivas, como as filias para deficientes nos bancos e o estímulo para o acesso de mulheres nas chapas para cargos eletivos nos partidos políticos.

O próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – que corretamente financia a indústria nacional com juros diferenciados para que ela possa enfrentar a competição das firmas estrangeiras, mais bem estruturadas em termos econômicos e tecnológicos – acabou sendo o maior instrumento produtor de políticas de ação afirmativa no país. Logo, já faz algum tempo que o princípio norteador das políticas de discriminação

positiva está consolidado no Brasil. Na verdade, o que se precisa é aplicar esse conceito na causa da equidade racial, tendo em vista a dimensão insidiosa do racismo à brasileira.

Em suma, por que esse projeto de país, sonhado desde os imemoriais tempos das senzalas, aldeias e quilombos, deveria despertar a repulsa de alguma corrente progressista brasileira? Não seria esse um justo combate? ■

Referências

- ABDALA JR., Benjamin. Sílvio Romero: história da literatura brasileira. In: MOTA, Lourenço. *Introdução ao Brasil: um banquete nos trópicos*. São Paulo: Senac, 2002. p. 191-218. v. 2.
- AMADO, Gilberto et al. *Gilberto Freyre: sua ciência, sua filosofia, sua arte*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1962.
- ARISTÓTELES. *A política*. 3. ed. Tradução: Mário G. Cury. Brasília: UnB, 1997.
- AZEVEDO, Fernando. *A cultura brasileira*. 4. ed. Brasília: UnB, 1963.
- BENTO, Maria. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: CARONE, Iray; BENTO, Maria (Org.). *Psicologia social do racismo*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- BENJAMIN, César. Decifra-me ou te devoro. In: SADER, Emir (Org.). *Idéias para uma estratégia de esquerda à crise brasileira*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 9-32.
- _____. *O bom combate*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002. p. 33-37.
- _____. Construindo uma idéia de Brasil. *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, n. 203, p. 8-10, jun. 2006.
- BENZAQUEN DE ARAÚJO, Ricardo. *Guerra e paz: Casa-grande & senzala* e a obra de Gilberto Freyre nos anos 30. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.
- BUONICORE, Augusto. Reflexões sobre o marxismo e a questão racial. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, n. 53, out. 2005. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/053rea.htm>. Acesso em: 29 out. 2006.
- CANDIDO, Antonio. A Revolução de 1930 e a cultura. *Revista Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 27-36, abr. 1984.
- CHOR MAIO, Marcos. A história do projeto Unesco: estudos raciais e ciências sociais no Brasil. 1997. 346 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro.
- CORRÊA, Mariza. *As ilusões da liberdade: a Escola Nina Rodrigues e a antropologia no Brasil*. Bragança Paulista: Edusp, 1998.
- COSTA, Darc. *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2003.
- DAMATTA, Roberto. A originalidade de Gilberto Freyre. *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 24, p. 3-10, 2. sem. 1987b.
- _____. *Carnaval, malandros e heróis para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DEGLER, Carl. *Nem preto nem branco: escravidão e relações raciais no Brasil e nos Estados Unidos*. Tradução: Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Labor do Brasil, 1976.
- EHRENBERG, Ronald; SMITH, Robert. *A moderna economia do trabalho*. Tradução: Sidney Stancati. São Paulo: Makron, 2000.
- FERNANDES, Florestan. *Circuito fechado*. São Paulo: Hucitec, 1976.
- _____. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ática, 1978a. v. 1.
- _____. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ática, 1978b. v. 2.
- _____. *A revolução burguesa no Brasil: intérpretes do Brasil*. Edição: Sílvio Santiago. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000, p. 1.489-1.863. v. 3.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 34. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- _____. *Ordem & progresso: intérpretes do Brasil*. Edição: Sílvio Santiago. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000, p. 8-898. v. 3.
- FRY, Peter. O que a Cinderela Negra tem a dizer sobre a "política racial" no Brasil. *Revista USP*, n. 28, p. 122-135, dez. 1995/fev. 1996.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GRIN, Mônica. O avesso da cor. *Insight Inteligência*, p. 66-70, fev./mar./abr. 1998.
- GRIN, Mônica. *O desafio multiculturalista no Brasil: o desafio das percepções raciais*. 2001. 281 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Introdução crítica à sociologia brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.
- GUIMARÃES, Antônio. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- _____. *Classes sociais, raças e democracia*. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- HARRIS, Marvin. *Padrões raciais nas Américas*. Tradução: Maria Luiza Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.
- HOBBSBAWM, Eric. *A era do capital (1848-1875)*. 4. ed. Tradução: Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- HOETINK, Harold. *Caribbean race relations: a study of two variants*. Traduzido do alemão para o inglês por Eva Hooykaas. New York: Oxford University Press, 1971.
- IANNI, Octavio. *Raças e classes sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- JEVONS, Stanley. *A teoria da economia política*. Tradução: Claudia Moraes. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).
- LOPES, Fernanda. Experiências desiguais em nascer, viver, adoecer e morrer: tópicos em saúde da população negra no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade*. Brasília: Funasa, 2005. p. 9-48.
- MARINHO, Ricardo. Gilberto Freyre político. 2002. 303 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – IUPERJ, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Tradução: Flávia Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1984. livro 1, v. 2.
- MEDEIROS, Maria. *O elogio da dominação: relendo Casa-grande & senzala*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1984.
- MORSE, Richard. *O espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- MYRDAL, Gunnar. *An american dilemma: the negro problem and the modern democracy*. New York: Harper & Brothers, 1994.
- NINA RODRIGUES, Raimundo. *Os africanos no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977. v. 9. (Coleção Brasileira).
- NOGUEIRA, Oracy. *Preconceito de marca: as relações raciais em Itapetinga*. São Paulo: Edusp, 1998.
- PAIXÃO, Marcelo. *Crítica da razão culturalista: relações raciais e a construção das desigualdades sociais no Brasil*. 2005a. 435 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – IUPERJ, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro.
- _____. Nada haver ou tudo a ver? Diálogos entre a questão do desenvolvimento econômico e das relações raciais no Brasil. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz; RENAULT, Michel (Org.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional com equidade social*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005b. p. 301-325.
- PARK, Robert. *Race and culture: essays in the sociology of contemporary man*. New York: The Free Press, 1950.
- PEIRANO, Mariza. *The anthropology of the anthropology: the brazilian case*. 1981. 277 f. Thesis (Doctor in the subject of anthropology) – Harvard University, Massachusetts.
- PENA, Danilo; CARVALHO, Denise; SILVA, Juliana; PRADO, Vânia. Retrato molecular do Brasil. *Ciência Hoje*, v. 27, n. 159, p. 17-25, abr. 2000.
- PIERSON, Donald. *Teoria e pesquisa em sociologia*. São Paulo: Melhoramentos, 1965.
- RAMOS, Arthur. *Introdução à antropologia brasileira: os contatos raciais e culturais*. 3. ed. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1962. v. 3.
- _____. *O negro brasileiro*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1988.
- ROMERO, Sílvio. *Estudos sobre a poesia popular no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- SANSONE, Lívio. O local e o global na Bahia contemporânea. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10, p. 65-84, out. 1995.
- SCHWARZ, Lilia. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870-1930)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- _____. Questão racial e etnicidade. In: MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 267-315 e anexos.
- SILVA JR., Hédio. Crônica da culpa anunciada. In: OLIVEIRA, Djaci et al. (Org.). *A cor do medo*. Brasília: UnB, 1998.
- SKIDMORE, Thomas. *Preto no branco: raça e nacionalidade do pensamento brasileiro*. Tradução: Raul S. Barbosa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- SOARES, Sergi. *O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras*. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 769).
- STOLCKE, Verena. Sexo está para gênero assim como raça para etnicidade? *Revista Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, n. 20, p.101-119, jun. 1991.
- TAYLOR, Charles. La política del reconocimiento. In: GUTMAN, Amy (Ed.). *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992. p. 43-107.
- VALLE SILVA, Nelson. O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição da renda no Brasil. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 21-44, abr. 1980.
- _____. *Racial discrimination in income*. Paper presented on International Seminar Labor Market Roots of Poverty and Inequality in Brazil, Rio de Janeiro, 1992.
- VIANNA, Hermano. *O mistério do samba*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- _____. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Tradução: Irene Szmrecsányi & Tamás Szmrecsányi. São Paulo: Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1999.

Políticas públicas e agricultura familiar, via de desenvolvimento?

Neste texto, apresenta-se um quadro geral do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e os principais resultados e recomendações da pesquisa-piloto realizada pelo Ibase, em 2006, sobre os impactos do programa no estado do Paraná. A pesquisa avaliou tais impactos sobre a qualidade de vida de agricultores(as) e suas famílias; seus estabelecimentos e sistemas de produção agropecuários; e a economia local e regional do estado.

Ibase
Equipe da pesquisa Pronaf *

O Brasil rural comporta uma diversidade de ambientes físicos, recursos naturais, agroecossistemas, sistemas agrários, etnias, culturas, relações sociais, padrões tecnológicos, formas de organização social e política, linguagens e simbologias. Essa diversidade demonstra que o espaço rural brasileiro não é uniforme, mas plural e heterogêneo.

Historicamente, essa heterogeneidade se traduz na convivência, lado a lado, de projetos contraditórios que concorrem desigualmente num mesmo espaço social. De um lado, a agricultura patronal reproduz, no país, um modelo embasado na monocultura e no latifúndio, que freqüentemente gera degradação ambiental, exploração do trabalho agrícola, exclusão social e concentração da terra e da renda. Essa matriz produtiva baseia-se em princípios que ignoram os conhecimentos tradicionais e não aproveitam a riqueza dos ecossistemas, o que resulta em desperdícios de energia, elevação dos custos de produção e empecilhos para a promoção do desenvolvimento sustentável.

De outro lado, encontra-se a agricultura familiar, que, apesar de muitas vezes sofrer perdas de renda e ter dificuldades de acesso aos benefícios das políticas públicas, procura estabelecer sistemas de produção focados na valorização do trabalho familiar, na produção de alimentos para o próprio consumo e indispensáveis à segurança alimentar e nutricional da população em geral. Além disso, pelas suas características, propicia a democratização do acesso à terra e aos demais meios de produção.

Esse processo histórico permite, hoje, apontar duas grandes tendências no que diz respeito à implementação de projetos de desenvolvimento do espaço rural brasileiro. Uma é baseada no desenvolvimento agrícola, centrada no agronegócio,

cujas natureza é eminentemente setorial. A outra adota o princípio do desenvolvimento rural, com a integração de atividades agrícolas e não agrícolas, rurais e urbanas, multisetoriais e territoriais.

Ao longo dos últimos anos, é inegável que o aumento da competitividade do agronegócio, por meio da especialização produtiva, da adoção de tecnologias de ponta e da produção em larga escala, tem sido fundamental para obter saldos no comércio exterior e para ajudar a equilibrar as contas externas do país. No entanto, nas regiões ocupadas predominantemente pelo agronegócio, observa-se também uma fragilidade das redes formadas por micro e pequenas empresas, detentoras de inegáveis potencialidades para revitalizar as dinâmicas econômicas locais.

Paralelamente ao modelo anteriormente citado, destaca-se o surgimento de uma nova proposta de desenvolvimento rural com enfoque nas diferentes dimensões da sustentabilidade (econômica, social, política, cultural, ambiental e territorial). De acordo com os princípios e as práticas dessa proposta, o meio rural tem um papel central na construção de um novo projeto de sociedade. Ele é visto como um espaço para diversificar e multiplicar os sistemas de produção (não os uniformizando) e desenvolver atividades rurais não agrícolas; viabilizar novas estratégias de conservação ambiental compatíveis com a produção sustentável; estimular dinâmicas de inclusão social e promoção da igualdade; e gerar alternativas tecnológicas que favoreçam a disseminação da autonomia relativa de produtores(as) familiares.

Bandeira histórica

Nesse embate de projetos, é preciso considerar a importância estratégica das políticas públicas. De um modo geral, pode-se dizer que, até o início da década de 1990, não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores(as) familiares – caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito das entidades e órgãos públicos.

Com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu um reordenamento do Estado brasileiro. A orientação da nova Constituição, de descentralização das ações estatais, introduziu outros mecanismos de gestão social das políticas públicas com o objetivo de democratizar o acesso de beneficiários(as) aos recursos públicos. Em grande medida, esse movimento conduziu a um aumento crescente

dos conselhos gestores, tanto de políticas setoriais como das políticas gerais de desenvolvimento nas esferas federal, estaduais e municipais.

Nesse cenário foi criado, em 1996, o Pronaf, para atender a uma antiga reivindicação das organizações de trabalhadores(as) rurais. Essas organizações demandavam a formulação e a implantação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o maior segmento da agricultura brasileira, porém o mais fragilizado em termos de capacidade técnica e de inserção nos mercados agropecuários. Deve-se ressaltar que, nesse processo, os atores sociais rurais, por meio de suas organizações e lutas, desempenharam um papel decisivo na implantação do programa, considerado uma bandeira histórica dos(as) trabalhadores(as) rurais, pois lhes permitiria o acesso aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, até então praticamente inacessíveis aos(as) agricultores(as) familiares.

A Lei da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais (Lei 11.326), sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 24 de julho de 2006, vem coroar um longo e conflituoso processo de consolidação de uma política pública inovadora para o meio rural brasileiro. Com essa lei, a categoria social de agricultor familiar passa a ser reconhecida legalmente – o que lhe assegura o direito indiscutível de acesso a políticas públicas diferenciadas que deverão estar articuladas em um Plano Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Por seu caráter de conquista histórica das organizações e dos movimentos sociais de agricultores(as) familiares e por sua importância estratégica, o Pronaf ocupará um lugar de relevância nesse elenco de políticas públicas para a sustentabilidade da agricultura familiar no Brasil.

Desde então, a implementação do Pronaf vem favorecendo o reconhecimento público da categoria social de agricultor familiar, bem como sua expressão econômica e social na sociedade brasileira, na qual a agricultura familiar passou a representar, junto com as cadeias produtivas a ela interligadas, em torno de 10% do produto interno bruto (PIB) em 2003.¹

* Este artigo foi elaborado pela equipe da pesquisa *Pronaf – Resultados da etapa Paraná*, organizada e executada pelo Ibase, em parceria com o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), em consultoria para a Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA). Integram a equipe: Cândido Grzybowski, Eugênia Motta, João Roberto Lopes Pinto, Lauro Mattei, Leonardo Mélio, Luciano Cerqueira, Márcia Tibau, Marco Antonio Aguiar, Nelson Gjordano Delgado e Sebastião Soares.

1 GUILHOTO, Joaquim J. M.; SILVEIRA, Fernando G.; AZZONI, Carlos R.; ICHIHARA, Silvio M. *Agricultura familiar na economia*. Brasil e Rio Grande do Sul. Brasília: MDA, 2005. (Estudos Nead, n. 9).

POR DENTRO DO PRONAF

A partir de 1999, o Pronaf sofreu uma série de alterações. Deixou de fazer parte do Ministério da Agricultura, no qual era vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), e foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Nessa nova estrutura organizacional, a agricultura familiar ganhou maior espaço, que se expressa pela criação da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), no âmbito do MDA.

Com a segmentação do público beneficiário do programa, há, hoje, seis grupos distintos de agricultores(as) familiares beneficiários(as): agricultores(as) estabilizados(as) economicamente, que formam o grupo D; agricultores(as) com exploração intermediária, mas com bom potencial de resposta produtiva, que integram o grupo C; agricultores(as) com baixa produção e pouco potencial de aumento da produção, que compõem o grupo B; e assentados(as) pelo processo de reforma agrária, grupo A. As duas novas categorias são o grupo A/C – composto por agricultores(as) oriundos(as) do processo de reforma agrária e que passaram a receber o primeiro crédito após a respectiva emancipação – e o grupo E – composto por agricultores(as) familiares(as) com os mais elevados percentuais de renda bruta familiar anual.

Além disso, observa-se uma série de mudanças de natureza financeira no programa, principalmente no que diz respeito às taxas de juros e às formas de pagamento dos empréstimos bancários. Em grande parte, essas modificações visam atender um número maior de beneficiários(as) e expandir a esfera de interferência da agricultura familiar no âmbito da produção agropecuária do país. ■

Chama a atenção o processo de nacionalização do Pronaf nos últimos anos, com o aumento da participação do Norte e do Nordeste no volume nacional de crédito do programa: a partir da safra 2002–2003, o volume de crédito para o Nordeste mais do que dobrou e para o Norte quase triplicou.² Ressalta-se também a vitalidade do programa e sua flexibilidade, ao longo do tempo, para fazer correções e adequações no sentido de ampliar o volume disponível de recursos e de tentar contemplar o

reconhecimento da maior complexidade atual da agricultura familiar e das múltiplas dimensões que devem ser consideradas nas estratégias de reprodução das famílias.

Impactos do programa no Paraná

Como a primeira política pública de âmbito nacional implementada pelo governo federal para agricultores(as) familiares, a conclusão do estudo realizado pelo Ibase é de que o Pronaf chegou para ficar e está consolidado. É o que se constata na realidade do Paraná, onde foi realizada essa avaliação-piloto.

O Pronaf viabilizou uma notável melhora do acesso ao crédito rural por parte de agricultores(as) familiares, tanto no Brasil em geral como no caso particular do Paraná. Para o conjunto do país, o número de contratos do Pronaf aumentou de cerca de 890 mil, na safra 2000–2001, para 1.908 mil, na safra 2005–2006, ou seja, um incremento de mais de 110%. O volume de crédito passou, no mesmo período, de cerca de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 7,6 bilhões – mais do que o triplo do valor total.

No caso do Paraná, esses números apresentam uma tendência semelhante, embora menos intensa: o número de contratos cresceu 41%, passando de 116 mil, na safra 2000–2001, para 163 mil, na safra 2005–2006. O volume total de crédito aumentou 2,6 vezes, elevando-se de R\$ 313,8 milhões para R\$ 827,3 milhões no mesmo período. Mesmo em regiões tradicionalmente deixadas à margem das políticas públicas, como é o caso do Vale do Ribeira, esse maior acesso ao crédito foi constatado.

O programa influenciou significativamente o tecido social das localidades e regiões paranaenses, estimulando a organização de agricultores(as) familiares, pelo associativismo, cooperativismo ou outras formas cooperadas de produção e de comercialização da produção agropecuária. Esse movimento ocorreu em todas as categorias de beneficiários(as) consideradas na pesquisa (Grupos C, D e E).³ Quando perguntados(as) se passaram a integrar alguma organização depois de acessar o Pronaf, 39% declararam ter passado a integrar o sindicato, sendo maior a resposta entre agricultores(as) do grupo C: 44%. Das organizações listadas, em segundo lugar no percentual de respostas estão as cooperativas de crédito mencionadas por 31% dos(as) agricultores(as).

Constata-se também que a iniciativa passou a representar um componente fundamental das estratégias de reprodução das famílias rurais, estando

incorporado aos cálculos correntes para a gestão dos recursos e dos fluxos de despesa e de receita dos estabelecimentos familiares, assim como ao planejamento do futuro das unidades familiares. A assiduidade na utilização do crédito tornou-se uma regra no Paraná: a maioria de agricultores(as) familiares já obteve financiamento do Pronaf pelo menos três vezes nas últimas cinco safras.

A maioria absoluta de beneficiários(as) já conta com o fato de que poderão acessar o crédito do Pronaf: 83% declararam que deverão “investir no estabelecimento” – não só continuarão produzindo, mas pretendem empregar dinheiro na produção – no ano seguinte. Destes, 94% declararam que utilizarão o Pronaf para tal fim. Mesmo que a procura por crédito esteja também fortemente vinculada à necessidade de agricultores(as) rolarem suas dívidas bancárias, é possível concluir que as estratégias de reprodução das famílias já estão influenciadas pela disponibilidade de acesso contínuo ao crédito. Esse se tornou um importante fator na avaliação e na viabilização, por parte das famílias rurais, de suas possibilidades e potencialidades presentes e futuras.

Ocupação em foco

Como mostra a **Tabela 1**, o programa vem cumprindo plenamente seu objetivo quanto à fixação da população no campo, sendo cerca de 415 mil os(as) trabalhadores(as) ocupados(as) nos estabelecimentos de beneficiários(as) dos três grupos de crédito considerados no Paraná. Nos 756 estabelecimentos de beneficiários(as) do grupo C, trabalham 2.125 pessoas. Nos 785 estabelecimentos do grupo D, são 2.564 trabalhadores(as). Em 767 estabelecimentos de beneficiários(as) do grupo E, são 2.696 pessoas.

Estabelecendo-se uma relação entre o montante de crédito concedido no ano-safra 2004–2005 e número de ocupações nos estabelecimentos, constata-se um valor de R\$ 974 por ocupação no grupo C; R\$ 1.882 no grupo D; e R\$ 3.697 no grupo E.

A distribuição entre os tipos de trabalhadores(as) – familiares, assalariados(as) permanentes e assalariados(as) temporários(as) – permite afirmar que os estabelecimentos de beneficiários(as) seguem um padrão familiar de produção. Mesmo no grupo E, o mais capitalizado entre os três grupos trabalhados, a presença desse tipo de mão-de-obra é muito pequena. Como mostra a **Tabela 2**, no grupo C, familiares representam 84% da mão-de-obra ocupada; no grupo D, 74%; e no grupo E, 73%.

Outro dado interessante é o da variação de número de ocupações nos estabelecimentos de um ano-safra para outro. Assim, considerando-se os anos-safra 2003–2004 e 2004–2005, constata-se a manutenção no número de ocupações e uma tendência de elevação desse número. Tal variação, sempre positiva, no grupo C é de 5,4%; no grupo D é de 3,72%; e no grupo E, de 6,7%. A variação no grupo C foi menor que no grupo E, por exemplo. Mas, levando-se em conta que o

2 NUNES, Sidemar Presotto. Pronaf: dez anos de existência. *Boletim do Deser*, n. 145, p. 11, ago. 2005.

3 De acordo com o Pronaf, o grupo C é formado por agricultores(as) com exploração intermediária, mas com bom potencial de resposta produtiva; o grupo D, por agricultores(as) estabilizados(as) economicamente; e o grupo E, por agricultores(as) familiares(as) com os mais elevados percentuais de renda bruta familiar anual.

número de beneficiários(as) é quatro vezes maior no grupo C do que no grupo E, pode-se afirmar que o impacto sobre a variação de ocupação é maior no grupo C, considerando-se o número de ocupações criadas.

Desenvolvimento *versus* meio ambiente

A maior parte (86%) do conjunto de agricultores(as) familiares acredita que o Pronaf foi o responsável pelas mudanças ocorridas na região após a sua implementação. Para 93%, a vida em família mudou para melhor após o início das ações do programa; para 72%, a vida na comunidade mudou para melhor; e a produção agrícola também aumentou para 91%. Em relação à preservação do meio ambiente, entretanto, 48% de beneficiários(as) afirmaram que não houve melhorias e 6% avaliaram que a mudança foi para pior.

Tais avaliações sugerem a multiplicidade de aspectos que devem ser levados em conta no exame dos impactos do Pronaf sobre a produção e a vida social de beneficiários(as). O programa aparece como a principal força de impulso do crescimento da produção agrícola familiar. Ao mesmo tempo, não consegue conter ou alterar os danos ambientais provocados pelos sistemas de produção convencionais.

As respostas dadas pela maior parte de 500 agentes locais entrevistados(as) – representantes do Emater, do Banco do Brasil, de prefeituras e sindicatos de trabalhadores rurais – destacam que o programa teve impactos muito importantes tanto sobre o desenvolvimento da agricultura familiar como sobre o desenvolvimento local de suas regiões.

Em relação à agricultura familiar, foram destacados impactos sobre a renda de agricultores(as) familiares, seguidos dos efeitos sobre a diversificação e o grau de tecnificação da produção e sobre mudanças nos sistemas produtivos. Quanto ao desenvolvimento local, a ênfase recaiu nos impactos do programa sobre a fixação da população no campo – cerca de 45% das respostas dadas pelos(as) agentes entrevistados(as) foram de que esse foi um resultado significativo –, sobre as atividades comerciais locais/regionais e sobre a arrecadação municipal.

Seja pelo poder que têm os atores produtivos dominantes nessas cadeias, seja pela pouca informação e a insuficiente organização de agricultores(as) familiares que delas participam, não há ainda um forte clamor, ou demanda, por mudanças – e menos ainda a mobilização necessária para alterar esse cenário.

Os(as) próprios(as) agricultores(as), quando perguntados(as) sobre quais são as atividades e/ou políticas públicas que consideram mais importantes para o desenvolvimento da agricultura familiar em suas regiões, destacaram um “pacote” de políticas públicas que inclui comercialização, crédito rural, assistência técnica e melhoria na infra-estrutura (eletricidade, estradas etc.). Significa que um “pacote” pode ajudar a melhorar sua *performance* no modelo

dominante, mas é insuficiente para mudar seu padrão de inserção ou para provocar alterações significativas nesse padrão.

Diversificação produtiva a desejar

A incapacidade atual do Pronaf de implementar, de forma adequada e maciça, as linhas de crédito especial para agroecologia, agrofloresta e agroindústria tem sido um obstáculo à possibilidade de o programa tornar-se um instrumento mais apropriado para a transformação do modo de produzir na agricultura familiar e para o estímulo à diversificação produtiva. Apesar da demanda potencial existente por essas linhas de crédito, ainda predominam entre agricultores(as) um grande desconhecimento delas e quase intronponíveis dificuldades de acesso, que muito têm a ver com as resistências bancárias à sua operacionalização conveniente e realista.

Na absoluta maioria dos estabelecimentos familiares do Paraná (mais de 95%), é praticada a forma tradicional de produção agrícola, sendo insignificante o uso de práticas agrícolas alternativas, como a agricultura orgânica e a agricultura agroecológica. Ademais, é baixíssima a presença de propriedades que se encontram em processo de transição da agricultura tradicional para a agroecológica. O Pronaf não só está sendo incapaz de alterar essa situação, como tem reforçado a generalização desse modelo de produção entre agricultores(as) familiares do estado. Uma das conseqüências dessa situação é o aumento do endividamento de agricultores(as) familiares do Paraná.

A produção agrícola familiar no Paraná se concentra em um número relativamente reduzido de produtos: 74% do total do crédito de custeio do Pronaf é destinado a apenas duas culturas: soja e milho. Do ponto de vista da dinâmica produtiva dos estabelecimentos, essa tendência à especialização é percebida, de modo geral, nas respostas de beneficiários(as) de todas as categorias de produtores(as), dada a importância assumida por um número relativamente reduzido de bens produzidos (milho, soja, feijão e fumo).

Apesar dessa tendência geral, existem diferenças importantes quando se consideram os estabelecimentos familiares por grupos de área e por categorias de agricultores(as) beneficiários(as). Agricultores(as) do grupo C, apesar de apresentarem predomínio do binômio milho-soja (55,4%) e do feijão (16,4%), cultivam também

TABELA 1. Ocupação por grupo de crédito apurado e ponderado – safra 2004–2005

	APURADO	PONDERADO
Grupo C	2.125	230.228
Grupo D	2.564	135.588
Grupo E	2.696	50.044
Total		415.860

Fonte: Ibase, Pesquisa Pronaf 2006

outros produtos, como fumo (7%), café (5%), raízes e tubérculos (4%), hortaliças e frutas (6,2%), e cereais (2,4%).

Agricultores(as) do grupo D, mesmo mantendo alguma produção de hortaliças, frutas e raízes, tendem a se concentrar em quatro produtos: milho, soja, fumo e feijão, presentes nos estabelecimentos de 77% de beneficiários(as). No grupo E, 76,4% de agricultores(as) centralizam a produção no binômio milho-soja, sugerindo uma tendência de maior especialização produtiva, apesar de manterem uma produção residual de fumo e de feijão, com menor participação percentual no total em comparação com as outras categorias.

A maior diversificação produtiva ocorre nas unidades com até dez hectares, exceto no caso do grupo E, que apresenta sinais de especialização também nessa fração de área. Nas unidades com área acima de dez hectares, ocorre, no entanto, forte tendência à concentração da produção em poucos produtos nas três categorias consideradas. A diferença manifesta-se apenas nos tipos de produtos cultivados em cada categoria.

A implementação do programa no estado também não teve muito sucesso na consolidação de um padrão mais diversificado de atividades e de fontes de renda para agricultores(as). É muito reduzido o número de beneficiários(as) que possui renda advinda de produtos processados nos estabelecimentos. Essa constatação põe em dúvida algumas teses que destacam fortemente a importância do processamento na composição da renda das unidades familiares de produção, além de questionar a própria política de incentivo à agroindustrialização da produção familiar – que tem se mostrado, aparentemente, pouco efetiva no estado como instrumento de agregação de valor aos produtos agropecuários da agricultura familiar.

TABELA 2. Ocupação por forma de trabalho por grupo de crédito referente à safra 2004-2005

	GRUPO C	%	GRUPO D	%	GRUPO E	%
Assalariado permanente	10	0	34	1	67	2
Assalariado temporário	332	16	627	24	671	25
Familiares	1.783	84	1.903	74	1.958	73
Total	2.125	100	2.564	100	2.696	100

Fonte: Ibase, pesquisa Pronaf 2006

SOBRE A PESQUISA

Com um caráter de projeto-piloto, a pesquisa realizada pelo Ibase⁴ seguiu uma metodologia que combinou diferentes abordagens, favorecendo uma leitura bastante representativa da realidade estudada. Por um lado, valeu-se de amostras estatísticas que permitiram tratar dos impactos do Pronaf sobre as famílias e os estabelecimentos em todo o estado do Paraná, possibilitando expandir os resultados sobre o conjunto da agricultura familiar. Foi utilizada uma amostra de 2.400 beneficiários(as), na safra 2004–2005, em 144 municípios, com 800 entrevistas feitas para cada um dos grupos de crédito.

Por outro lado, com o intuito de qualificar tais informações e de avaliar os impactos para além da economia local, foram utilizados dois outros instrumentos. Um deles consistiu na aplicação de questionários entre 500 agentes locais – representantes de prefeituras, agentes financeiros, escritórios do Emater e sindicatos de trabalhadores(as) rurais. Com esse instrumento, aferiu-se a percepção de agentes entrevistados(as) acerca dos impactos do Pronaf sobre a agricultura familiar e sobre o desenvolvimento local. O outro instrumento consistiu na realização de estudos de caso em três regiões do estado, Vale do Ribeira, Oeste e Sudoeste, que, por questões de espaço, não serão tratados neste artigo⁵.

Quanto à abordagem da sustentabilidade da agricultura familiar, o conceito de cadeia produtiva é um conceito-chave na análise proposta. No projeto, esse conceito foi compreendido como um campo de lutas entre os diferentes atores que dela fazem parte, cuja participação na estrutura da cadeia e no volume de excedente por ela gerado depende do poder organizativo de que dispõem; do tipo de relação que estabeleçam com as empresas, nacionais e internacionais, do agronegócio; e do acesso que tenham ao Estado e às políticas públicas. ■

um número insignificante de beneficiárias. Dessa forma, no Paraná, o Pronaf expande-se no sentido de atingir não só um público maior, mas também uma categoria social, as mulheres, cujo acesso ao crédito é relativamente precário.

Em relação à declaração de cor – e considerando toda a população dos estabelecimentos –, constata-se que o grupo C corresponde à distribuição da população rural da região Sul brasileira. Aqueles(as) que se declaram brancos(as) representam 84%; negros(as) são 3,1%; pardos(as), 12%; indígenas, 0,2%; e orientais, 0,7%. Existe, porém, uma diferença nessa distribuição entre os três grupos de crédito. Nos grupos D e E, a proporção de pessoas brancas é maior, com 92%, ao passo que a proporção de pessoas pardas é menor (5,4%). Com esses dados, constata-se também que existe uma associação (como em toda a população do país) entre renda e raça/cor, havendo mais pessoas brancas e menos pessoas negras nas faixas de maior renda.

As informações sobre trabalho de jovens, filhos e filhas de beneficiários(as), mostram que são um estrato social importante da agricultura familiar. Em primeiro lugar, correspondem a uma boa parte da população dos estabelecimentos (39% do total). Em segundo, representam as possibilidades de continuidade do trabalho rural da família, além de serem um importante elo do estabelecimento com outras esferas sociais, como o trabalho urbano, o ensino formal etc.

Os dados sobre o lugar de residência e o trabalho de filhos(as) permitem verificar que o estabelecimento familiar não é capaz, em geral, de oferecer trabalho para todos os membros da família. Mas também se verifica que o estabelecimento rural pode ser a base para sustentar opções de reprodução fora do meio rural, com filhos e filhas tendo possibilidades diferentes de inserção nesse processo. Constatou-se que uma parte significativa de filhos(as) com mais de 18 anos, que residem no estabelecimento dos pais, dedica-se a outros tipos de trabalho fora do estabelecimento.

Considerando filhos(as) em idade escolar, entre 7 e 14 anos, o trabalho infantil não representa um problema nessa população. Quase a totalidade das crianças está estudando (97%). No conjunto mais amplo de informações sobre a família de beneficiários(as) – como melhoria das condições de vida, avaliação da situação da família, expectativa quanto à permanência de filhos(as) no trabalho rural e plano de investir no estabelecimento –, é possível compor um quadro geral que sugere que o tipo de família,⁶ as diferenças de renda e as possibilidades existentes fora do trabalho rural influenciam o impacto mais geral que o programa pode ter sobre beneficiários e beneficiárias.

Quanto às características sociais observadas nos grupos de crédito, constatou-se o seguinte:

6 Existe uma variação na avaliação das condições de vida familiar, se o(a) beneficiário(a) tem filhos(as) ou não, por exemplo.

A renda advinda de outros produtos, serviços e atividades não agrícolas (como restaurantes, hotéis, artesanato, turismo rural etc.) é insignificante para a renda agregada dos estabelecimentos agropecuários. Apenas merece referência a participação da renda proveniente do trabalho agrícola familiar realizado em outros estabelecimentos, especialmente para o caso do grupo C, pois cerca de 8% de beneficiários(as) afirmaram ter esse tipo de receita na composição geral da renda.

A reduzida relevância das atividades não agrícolas para o desenvolvimento da agricultura familiar paranaense é um consenso entre agentes de desenvolvimento local entrevistados(as). Da mesma forma, na avaliação que fazem do elenco de políticas públicas importantes para o desenvolvimento da agricultura familiar em suas regiões, o fomento ao artesanato e o fortalecimento do turismo aparecem como menos importantes. Essa percepção é idêntica à dos(as) beneficiários(as).

Perfil social

A família precisa ser considerada não apenas como o conjunto de pessoas envolvidas na atividade econômica dos empreendimentos, mas também como

estrutura social determinante – com seus laços de obrigação, de reciprocidade e de dependência – para a compreensão do funcionamento da agricultura familiar e da forma como podem ser apreciados os impactos do Pronaf.

Os estabelecimentos da agricultura familiar – e sua sustentabilidade – devem ser entendidos não como unidades isoladas que só se relacionam com o mundo (não rural, principalmente) pela via estrita do mercado, mas, antes de tudo, como parte de redes de interdependência relacionadas com as mais diversas esferas sociais.

A decisão de permanência ou de saída do meio rural, as decisões sobre como proceder de forma a sustentar a continuidade física, econômica e social da família (as estratégias de reprodução das famílias) levam em conta, como sugerem vários resultados da pesquisa, avaliações sobre oportunidades e potencialidades diversas, até mesmo decorrentes da composição etária e de gênero da família.

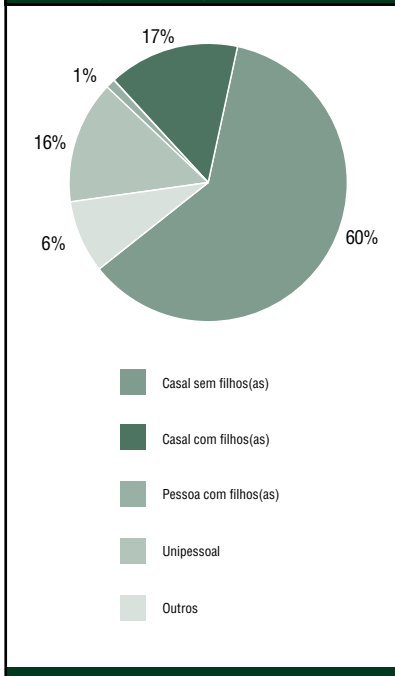
A média geral de filhos(as) é de 1,4 por família (Gráfico 1), e a média do número de familiares é de 3,6 pessoas, sendo que 50% das famílias possuem três ou quatro membros. A estrutura familiar mais comum é de um casal com dois filhos(as). Nesse caso, não há variação entre os grupos de crédito. As mulheres, embora ainda com participação reduzida em relação aos homens, representam 14% do total de beneficiários(as), e esse percentual vem crescendo nos últimos anos.

A proporção de mulheres que acessaram o Pronaf sete vezes é de apenas 3%. Entre as pessoas que acessaram quatro vezes, as mulheres já representam 12%; entre beneficiários(as) que obtiveram crédito apenas uma vez, as mulheres são 23%. Isso ocorre a despeito da existência da linha de crédito especial dirigida ao público feminino, o Pronaf Mulher, que atingiu, até agora,

4 Na realização desse trabalho, o Ibase contou com a parceria e o apoio do Emater do Paraná, tanto para a aplicação de questionários e a realização de entrevistas entre beneficiários(as) do crédito e agentes locais – atividades que foram diretamente realizadas e supervisionadas por técnicos(as) da entidade – como para o suporte logístico das equipes do Ibase em suas diversas viagens e deslocamentos no estado. A própria metodologia foi discutida e refinada com a colaboração de técnicos(as) do Emater do Paraná e, também, da SAF/MDA.

5 O relatório completo sobre os resultados da pesquisa pode ser solicitado para <observatorio@ibase.br>.

Distribuição em relação ao tipo de família



- considerando-se o total da população dos estabelecimentos, existe maior proporção de crianças e adolescentes até 14 anos nas famílias do grupo C (25% do total), enquanto a faixa de concentração dos grupos D e E é de 35 a 49 anos, com, respectivamente, 26% e 25% do total. A faixa etária dos(as) beneficiários(as) concentra-se entre 35 e 49 anos (41%); entre 25 e 34 anos, são 18,6%. Em relação à idade, não existe variação significativa entre os grupos de crédito;
- em relação à escolaridade, os indivíduos do grupo C são os menos escolarizados, os do grupo D um pouco mais, e os do grupo E são os mais escolarizados. Os que nunca tiveram acesso ao ensino formal representam, respectivamente, nos grupos C, D e E, 19%, 10% e 7% do total. Os que têm ensino fundamental completo são 11% do total no grupo C, 12% no grupo D e 17% no grupo E;
- quanto à distribuição por raça/cor: a proporção entre agricultores(as) do grupo C segue a proporção geral de habitantes das áreas rurais da região Sul, enquanto nos grupos D e E há mais pessoas brancas e menos pessoas pardas, já a proporção de pessoas negras não varia. No grupo C, as pessoas brancas são 84%, e as pardas, 12%. Nos grupos D e E, brancas são 92%, e pardas apenas 5,4%.

NÚMEROS DO CAMPO

Em função da enorme diversidade da própria agricultura familiar no país, o público de agricultores(as) familiares encontra-se hoje classificado em diferentes categorias, conforme estudo elaborado a partir do Censo Agropecuário (CA) de 1995–1996, realizado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), publicado em 2000.

A compilação dos dados mostra que, do total de 4.859.864 estabelecimentos agropecuários existentes, 4.139.369 pertenciam ao sistema de produção comandado pela agricultura familiar – o que representa 85% dos estabelecimentos do país. Em termos de área total, tais estabelecimentos ocupavam apenas 30,5% da área, ao passo que a agricultura patronal detinha 68% da área, com 11% do total de estabelecimentos.

A região Sul, percentualmente, detém a maioria de seus estabelecimentos ocupados pela agricultura familiar: são mais de 907 mil estabelecimentos. Porém, esses correspondem a apenas 44% da área total. Já a região Centro-Oeste se situa em um pólo oposto: detém o menor percentual de agricultores(as) familiares entre todas as regiões do país (67%) dos estabelecimentos de base familiar. No entanto, o contraste é bastante forte porque esse total de estabelecimentos ocupa apenas 12,6% da área total da região – indicando um elevado grau de concentração da terra.

A região Nordeste responde por quase 50% de todos os estabelecimentos familiares em âmbito nacional. No entanto, os mais de 2 milhões de estabelecimentos familiares da região ocupam menos de 32% da área total do país. Já a região Sul, embora internamente contando com o predomínio absoluto dos estabelecimentos familiares, responde por aproximadamente 22% do total desses estabelecimentos. Finalmente, deve-se registrar que, na região Centro-Oeste, localiza-se o menor número de agricultores(as) familiares do Brasil, tendo em vista que ela responde por apenas 4% do total desse tipo de estabelecimento.

Essas informações revelam o enorme peso da agricultura familiar no âmbito do processo produtivo agropecuário brasileiro e a própria diversidade de agricultores(as) familiares nas diferentes regiões. Esse fato apresenta desafios cada vez maiores às políticas públicas destinadas ao atendimento desse segmento de produtor rural. ■

Para aperfeiçoar

A experiência e os resultados da avaliação realizada pelo Ibase no Paraná sugerem que a manutenção do Pronaf como política pública diferenciada é de fundamental importância para o desenvolvimento econômico e social mais equitativo do meio rural no Brasil. Em oposição à caracterização do programa como política assistencialista, é importante reafirmar a sua efetividade e as suas potencialidades como política pública diferenciada indispensável para a melhoria das condições de vida e para a sustentabilidade da agricultura familiar e a democratização do desenvolvimento no campo.

A consecução desse objetivo exige, no entanto, um salto de qualidade substancial. Não basta a disponibilidade de crédito. É indispensável que essa disponibilidade esteja cada vez mais adequada às exigências atuais das estratégias de reprodução das famílias beneficiadas e do processo de desenvolvimento e de consolidação da agricultura familiar. Urge, portanto, promover uma mudança substantiva no modelo de concepção e de operacionalização do Pronaf.

Um esforço fundamental para viabilizar a sustentabilidade da agricultura familiar no Paraná tem a ver com a necessidade de maior interação

entre as diversas políticas públicas existentes, a qual poderia, ao mesmo tempo, criar um ambiente de diálogo e troca de experiências que estimulasse o surgimento de propostas concretas para as transformações que estão sendo sugeridas no modelo do Pronaf. Essa interação significaria, na prática, a tentativa de transformar políticas isoladas em um conjunto mais interativo, talvez mais efetivo e eficaz, de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar. ■

Favela, crime violento e política no Rio de Janeiro

Inúmeras pesquisas – levantamentos com dados oficiais, *surveys* sobre vitimização etc. – indicam, para além de quaisquer problemas com a fidedignidade do registro de dados dessa natureza, que a quantidade de crimes violentos praticados nas grandes cidades brasileiras vem crescendo enormemente nas últimas décadas. Embora haja flutuações, temporais e espaciais, no ritmo desse aumento nas cidades e no que diz respeito à sua distribuição intra-urbana, não há dúvida de que o crescimento tem sido ininterrupto e atinge todo o sistema urbano do país.

Luiz Antonio Machado da Silva*

Com razão, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso disse várias vezes, referindo-se aos problemas que aqui serão discutidos, que “o Rio é o farol da nação”. Assim, apesar de o crime violento ser um fenômeno nacional, será a partir do Rio de Janeiro – como um caso particular, mas bom para pensar o conjunto das grandes cidades brasileiras – que ele será discutido e analisado.¹

Assassinatos, roubos, assaltos, seqüestros, arrastões nas praias, brigas de jovens em bailes *funks*, confrontos armados entre quadrilhas rivais (ou entre elas e a polícia) e chacinas policiais contra integrantes das populações de baixa renda ganharam as ruas de uma forma inusitada por sua frequência, magnitude, localização espacial, potencial de ameaça e repercussão na mídia local e nacional.

Esse crescimento do crime violento e seu desbordamento para áreas antes razoavelmente protegidas transformaram-no em um dos principais problemas públicos contemporâneos, construído a partir da sensação de insegurança pessoal e patrimonial que passou a dominar as preocupações de amplas camadas da população carioca. Esse movimento de publicização de um abrangente e variado conjunto de condutas (nenhuma delas, em

sua materialidade, novas), envolvendo direta ou indiretamente a força física, foi acompanhado de sua reunião e ressignificação no plano cognitivo, gerando um campo discursivo articulado pela polissêmica representação de “violência urbana”. É compreensível que, em torno desse novo tema da agenda pública, venha se produzindo um amplo e acalorado debate a respeito de variadas possibilidades de criação e modalidades de implementação de políticas de segurança, sempre visando recuperar a ordem pública, percebida como ameaçada – ou mesmo desfeita, em posturas mais radicais que insistem em um caos urbano – pelos agentes da “violência urbana”.

Nesse quadro, nada mais natural que o foco das atenções esteja dirigido aos aparelhos policiais e às funções de controle social, controle este entendido de maneira restrita em sua dimensão coercitiva de repressão ao crime violento. Realizar uma *descrição crítica* desse modo de construção coletiva do problema da expansão do crime violento nas grandes cidades brasileiras, utilizando-se do Rio de Janeiro como caso particular, revela que, por uma espécie de efeito bumerangue, o próprio enquadramento do debate é um dos elementos que reproduz o problema que se quer resolver. Entretanto, o centro do argumento focaliza, especificamente, um dos mais perversos efeitos dessa forma de construir o crime violento como problema público.

Relação problemática

A expansão da “violência urbana” parece estar umbilicalmente ligada à economia internacional da droga (no caso do Rio de Janeiro, especialmente à cocaína, que vem se acrescentar à cadeia produtiva, muito mais modesta, da maconha). O tráfico, ao mesmo tempo em que, sendo ilegal, não pode prescindir em seu funcionamento do recurso à violência privada, permite uma atividade continuada de acumulação que fornece estabilidade e permanência a essa forma de “capitalismo aventureiro”, para usar a expressão de Max Weber. Por isso, muitas outras atividades ilícitas violentas que raramente têm a capacidade de se reproduzir sem interrupção tendem, direta ou indiretamente, a ser absorvidas por ele.

Em virtude da histórica segregação espacial das favelas,² a ponta do circuito do tráfico relacionada ao comércio a varejo para o consumo final tem se concentrado nelas. Isso afeta pro-

fundamente o lugar das favelas e das pessoas que nelas moram, tanto em sua objetividade material como no plano do imaginário social.

Por suas implicações explosivas, introduzir essa questão no debate não é trivial. Torna-se necessário, então, qualificar a relação entre as favelas e o consumo final das drogas ilícitas, iniciando por um alerta: o fato de que os “territórios da pobreza”, de uma maneira geral, tendem a ser, mundo afora, mais diretamente afetados (talvez fosse melhor dizer penalizados) pelo comércio de drogas não indica nenhuma conexão causal com as referências cognitivas e morais que orientariam a conduta do conjunto de habitantes. Há três motivos que afastam essa conexão. Em primeiro lugar, as linhas de comando da cadeia produtiva das drogas ilícitas estão fora dessas áreas e, até mesmo, do território nacional. Em segundo lugar, é sabido que a localização física do varejo está muito longe de se restringir aos espaços urbanos mais desfavorecidos que respondem apenas por uma maior concentração desse tipo de atividade, tornando-a mais visível. Em terceiro, tanto a estratégia locacional como o pessoal ocupado dependem do tipo de mercadoria transacionada. No caso do Rio de Janeiro, parece estar em início uma profunda modificação nas características socioeconômicas do tráfico, o que muito provavelmente afetará sua redistribuição na geografia da cidade. Um exemplo é a rápida expansão do comércio de drogas ilícitas sintéticas (como o *ecstasy*, entre outras) – da qual quase sempre participam traficantes de classe média. Tais drogas têm a possibilidade de serem desterritorializadas e desconcentradas na produção e no varejo.

Essas ressalvas, entretanto, não devem obscurecer o reconhecimento de que, nas últimas décadas, as favelas têm sido uma espécie de base de operações do crime violento relacionado ao

* Professor e pesquisador do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política da Universidade Cândido Mendes (Ucam) e do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Contato: <lmachado@iuperj.br>.

1 O argumento central se fundamenta, em sua maior parte, em duas pesquisas com moradores(as) de favelas no Rio de Janeiro, ambas em estágio final de realização, desenvolvidas por investigadores(as) ligados a diversas instituições e coordenados(as) por mim, no quadro de uma colaboração entre o IUPERJ, do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política da Ucam e o Ibase e financiadas, respectivamente, pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Agradeço as contribuições de Itamar Silva, Márcia Pereira Leite, Luís Carlos Fridman, Pedro Paulo Oliveira, Jussara Freire, Wânia Mesquita, Lia De Matos Rocha e Juliana Farias. A responsabilidade pelos erros, evidentemente, é minha.

2 Neste texto, não cabe detalhar e demonstrar empiricamente essa afirmativa sobre a segregação das áreas de favela. Posso apenas indicar que ela ocorre pela conjugação de diferentes processos econômicos, políticos, jurídicos, sociais, simbólicos etc., sobre os quais há ampla literatura. Eles produzem um imaginário dualizado sobre a cidade que provoca, entre outros resultados, um tratamento diferenciado das populações faveladas por parte do conjunto das agências governamentais.

consumo final de maconha e cocaína, nem de que essas redes de varejo exercem força centrípeta sobre outras práticas ilícitas violentas. A própria intensidade da violência do tráfico nessas áreas responde em parte por sua visibilidade. Mais importante, porém, é o fato de que nas favelas o tráfico pode sair da clandestinidade que precisa conservar nas outras áreas da cidade, pois os sistemas político-institucionais de proteção nesses locais são muito mais frágeis (serviços públicos deficientes, subalternidade política relacionada a uma incorporação social que ocorreu pela via do clientelismo, longa tradição de informalidade do trabalho dos moradores e das moradoras etc.). Assim, puxadas pela visibilidade do tráfico de drogas, as favelas retornam à cena pública como problema social.

Do crime à segurança pública

Como os direitos civis e políticos das camadas populares – e o que aconteceu com eles – são o tema deste texto, é importante analisar historicamente a questão da segurança pública, que, até muito pouco tempo, era vista como uma questão de controle político das classes subalternas, parte das lutas sociais que não se destacava como um tema específico da agenda pública. No último quarto de século, contudo, constituiu-se um “problema da segurança pública” autonomizado, que acompanha uma profunda mudança na percepção coletiva da vida social e, em consequência, na forma pela qual o conflito social se delinea. Os episódios de violência que se avolumam e se espalham por toda a cidade sustentam uma compreensão atual que denota o esvaziamento da linguagem dos direitos e do seu modo de tematizar a oposição entre cidadania e desigualdade. O debate sobre a cidadania submerge, absorvido por uma demanda por aparelhos policiais de garantias imediatas à pessoa e à propriedade que não são compreendidas a partir da noção de direitos civis, mas de forma indiscriminada, como pura repressão ao crime violento.

Essa solicitação monocórdia de grande parte da população pela recomposição da ordem decorre de uma tentativa de *preservação das rotinas* que garantem a previsibilidade da vida cotidiana. É a contraface do medo e da insegurança provocados pela expansão dos episódios de violência. Esse modo de conceber o combate à “violência urbana” permite o robustecimento da mentalidade de “segurança apesar dos outros”, no lugar da “segurança com os outros”, para usar as expressões do sociólogo Zygmunt Bauman na sua interpretação do “inimigo próximo”. Como consequência de tudo isso, a realidade não é mais compreendida pelo enquadramento a partir do sistema de posições concretas que articula os diferentes grupos. Esse enquadramento foi substituído por um mítico ordenamento da vida cotidiana, calmo e previsível, que provavelmente nunca existiu.

Embora esse quadro, característico da atualidade, seja resultado da confluência de um amplo conjunto de macroprocessos de longo prazo, alguns

de escala global, pode-se dizer que, como problema de política pública, a afirmação descrita se relaciona intimamente com certas medidas tomadas ainda durante o governo militar e com a reação a elas, parte da luta pela redemocratização.

Até a ditadura, o controle rotineiro das atividades típicas do lumpemproletariado urbano – contravenções, crimes contra a pessoa e o patrimônio, prostituição, varejo de mercadorias contrabandeadas, comércio de drogas ilícitas (quase exclusivamente maconha) etc. – era uma atividade policial socialmente periférica com pouca visibilidade pública. Em raras ocasiões, esse estado de coisas era quebrado, quando, por exemplo, algum episódio mais espetacular saía das últimas páginas dedicadas aos acontecimentos policiais e atingia as manchetes da grande imprensa “séria” (das publicações que cobriam regularmente esses fatos dizia-se, com desprezo: “torcendo, sai sangue”). Esse desinteresse coletivo pelas atividades da rotina policial, aliás, explica boa parte de seu bem documentado caráter truculento.

No entanto, a aplicação da ideologia da segurança nacional, defendida pelos militares no poder, a determinados eventos da conjuntura foi responsável por destacar e politizar o tema da segurança pública. Como no espaço deste texto não será possível entrar em detalhes sobre essa transformação crucial, serão mencionados, esquematicamente, dois de seus marcos. O primeiro deles é a militarização da polícia, que desloca o eixo de sua atuação repressiva das atividades rotineiras de controle social para questões definidas como relativas à “segurança do Estado”. Com isso, produziram-se as condições, se não propriamente formais, ao menos oficiosas, para que a atividade dos aparelhos policiais se autonomizasse, perdendo o enraizamento social que, mal ou bem, sempre teve.

A segunda medida que marca o destaque e a politização do tema da ordem pública está relacionada ao teor da Lei de Segurança Nacional. Como reação aos assaltos a banco e seqüestros políticos protagonizados pelos grupos ligados à luta armada, essa lei desfez as fronteiras entre o crime comum e o crime político. Ainda que não houvesse tal intenção, a Lei de Segurança Nacional talvez tenha sido a primeira medida estritamente repressiva a alcançar, em particular, as camadas médias, das quais era proveniente boa parte da militância na luta armada.

Essa é a matriz do atual “problema da segurança pública”: o deslocamento do controle social rotineiro para as questões da segurança do Estado; a militarização e a autonomização do funcionamento dos aparelhos policiais, que acabaram favorecendo a visibilidade altamente politizada das funções repressivas de rotina; e a violência nas atividades práticas dos policiais passou a atingir também pessoas das camadas médias. Por esse caminho, o crime comum violento entrou na consideração pública e se tornou um problema galvanizador das atenções. Conseqüentemente, as péssimas condições de vida nos presídios – que nunca foram segredo – tornaram-se objeto de atenção pública, puxadas pelas notícias de tortura que se avolumaram com

o enfraquecimento do poder dos militares e com a presença nas cadeias de pessoas menos desprovidas de recursos materiais, sociais e simbólicos do que as que costumavam frequentá-las.

Não é de estranhar, portanto, que o tema da ordem social, como problema específico, entre na consideração pública como parte da campanha pela redemocratização, embora, num primeiro momento, de forma um tanto diluída pelas referências muito amplas ao “entulho autoritário”, o que acabava por aproximar a crítica à legislação de exceção que regia a repressão policial de outro campo temático: a discussão sobre o que era considerado o corporativismo da legislação trabalhista e sindical.

À época, estavam objetivamente esgotados pela crise econômica, que levou à paralisação do crescimento, os fundamentos materiais da linguagem dos direitos formulada na chave econômica da superação da pobreza e proteção do trabalho, que marcou o que poderia ser chamado de “consenso desenvolvimentista” em sua versão “popular” e “militar”.³ Creio ser plausível afirmar que a década de 1970 corresponde a um agitado período de desmanche da ideologia desenvolvimentista, cujas possibilidades de realização concreta mobilizavam as esperanças de segmentos cada vez mais restritos da população urbana.

Resumindo: o debate em torno do processo produtivo e das hierarquias econômicas foi abafado, de um lado, pela paralisação do crescimento e, de outro, pela generalização do movimento contra a ditadura. Isso levou ao seu reaparecimento, como remoção do “entulho autoritário”, nos termos de uma discussão de teor político-institucional sobre o reordenamento jurídico das relações trabalhistas e sindicais.⁴

Direitos humanos

No Rio de Janeiro, a clara dissociação entre essas questões ocorreu durante a vitoriosa campanha de Leonel Brizola ao governo do estado do Rio

3 Essa parece ainda ser a tendência amplamente dominante, apesar dos esforços de setores da esquerda – alguns segmentos dos partidos organizados, certos(as) formadores(as) de opinião com presença na mídia, grupos de pesquisa na academia, entre outros – de reintroduzir uma crítica mais direta das políticas econômicas, fazendo retornar o foco à expansão do emprego, à proteção do trabalho etc., como formas de superação da crescente tendência ao desemprego e seus perversos efeitos sociais.

4 Mesmo não sendo esse o objeto deste texto, é interessante notar as ambigüidades envolvidas na forma de apreensão da pobreza durante essas transformações. Se, por um lado, ela se politiza, deixando de ser compreendida na linguagem da carência e da necessidade material para reaparecer na linguagem dos direitos humanos, por outro, a própria noção de direitos humanos se contrai e despolitiza, pois o debate sobre o ordenamento jurídico das relações de trabalho – sobre os direitos sociais – tende a ser travado no quadro de uma perspectiva instrumental de eficiência administrativa e de gestão, quando não é simplesmente abafado pelo problema imediato da proteção pessoal. Parece terem tido vida curta as formações discursivas que culminaram na promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988. O que aconteceu com o outro lado dessa mesma questão – os direitos civis e políticos das camadas populares – é o tema deste texto.

de Janeiro (1983–1986). Esse político sempre foi profundamente ligado ao trabalhismo getulista que deu origem ao desenvolvimentismo, tendo sido essa a base de toda a sua trajetória pessoal, tanto do prestígio e da importância política como da perseguição e da oposição que enfrentou.

A campanha de Brizola ao governo do estado foi marcada pela ênfase nos grandes temas nacionais, na mesma linha que o tornou um grande líder de apelo popular – mas, como parte do movimento descrito anteriormente, ele passou a formular as questões ligadas à estrutura produtiva na linguagem dos direitos humanos. Uma vez eleito, entretanto, além da conjuntura de crise do país, como governador não dispunha de recursos institucionais que lhe permitissem interferir diretamente na política econômica e seu ordenamento jurídico. Assim, adotou várias outras medidas que procuravam contemplar os interesses de sua base social: as mais conhecidas eram as que tentavam reorientar toda a estrutura estadual de educação, cuja pedra de toque são os famosos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps) projetados por Oscar Niemeyer. Lançou também outros programas, alguns deles voltados para a questão fundiária e habitacional das favelas.

Como parte dessas respostas a seus eleitores e eleitoras, Brizola procurou tomar medidas de defesa dos direitos das pessoas presas. As péssimas condições carcerárias, tradicionais na sociedade brasileira, que se tornaram uma questão pública ainda na ditadura pelas razões já esboçadas, ajustavam-se às preocupações de um governo que gostaria de ser popular e voltado para a defesa dos direitos humanos. Ao lado da intervenção sobre a política carcerária, o governador adotou o respeito aos direitos humanos como premissa da execução das políticas de segurança pública nas favelas, nos bairros populares e nas periferias. Esse era o argumento que explicava a proibição das operações maciças das forças policiais nos morros da cidade que, então, começavam a se tornar corriqueiras. Ressalte-se que tal proibição foi resultado de um acordo do governador com as lideranças locais como forma de proteger a integridade física das pessoas que moravam nessas áreas.

Tudo indica que essas diretrizes expressavam um duplo movimento. Por um lado, ajustavam-se a uma conjuntura que não favorecia propostas de mudança social, sobretudo no que se refere à proteção do trabalho. Por outro, (re)construíam politicamente a base de apoio do governo com uma bandeira de luta alternativa, mas não incompatível com a orientação igualitária e incluyente de tanto apelo popular com a qual Brizola construiu sua trajetória política. Posicionando-se a favor de um tratamento digno a presos e presas comuns e a moradores e moradoras de favelas e de bairros pobres e periféricos, ele e seu grupo justificavam sua posição de defensores “dos que não têm voz”.

Não se pode desconhecer que o apelo direto às massas, que constituiu a força e a fraqueza de toda a sua trajetória e era indissociável de sua imagem pública, marcou a atuação de Leonel

Brizola no governo do estado. Sua figura, por si só, já seria condimento suficiente para polarizar a recepção de suas idéias e programas. Porém, as medidas esboçadas anteriormente foram tomadas em um momento que as configurava, mesmo sem esse ingrediente adicional, como verdadeiramente explosivas.

Por esse tempo, o fim da luta armada e a abertura política abrandavam a repressão política e recompunham os privilégios que sempre salvaguardaram as camadas médias dos efeitos mais duros da atividade policial, levando-as a retomar o desinteresse por seus bastidores. Paralelamente, já há algum tempo, elas vinham se ressentindo da expansão do crime violento (comum, não político) que não mais se restringia aos espaços urbanos pauperizados. A isso adicionavam-se o medo e a insegurança experimentados pelas próprias camadas populares, ainda mais afetadas pela criminalidade violenta, uma vez que, nos espaços da pobreza urbana, sobretudo nas favelas maiores e menos periféricas, os criminosos começavam a sair da clandestinidade circulando, armados, pelas ruas.

Resumindo, o prosseguimento pacífico das rotinas cotidianas se tornara uma questão da agenda pública, saindo da obscuridade secular em que estivera mergulhado e configurando um campo específico de debate. No momento inicial, as discussões tematizavam a ideologia da segurança nacional, o autoritarismo, a violência estatal e a autonomia adquirida pelos aparelhos policiais. Na primeira metade da década de 1980, o problema continuou a mobilizar a atenção, alterando-se, porém, a natureza de seu enquadramento. O foco volta a concentrar-se no controle rotineiro do lumpemproletariado, mas sob outras condições, não sendo mais possível retroagir as soluções à “naturalidade” anterior que as situava como um assunto secundário.

Profundas transformações internas em suas atividades ocorreram. O motivo mais imediato foi a entrada da cocaína no varejo das drogas ilícitas, aproximando essa categoria social de uma imensa cadeia produtiva subterrânea,⁵ e das facilidades de corrupção de policiais associadas à autonomia operacional obtida pela corporação durante a ditadura.

5 Esse é um ponto que tem sido interpretado como organização da criminalidade em grupos e facções via de regra pensados como “empresas” e “cartéis” sem reconhecimento (sem, portanto, proteção ou restrição) legal. Não disponho de informações seguras para me aventurar nessa questão geral. Quanto à participação do lumpemproletariado e ao varejo, aspectos da economia das drogas ilícitas que afetam mais diretamente as dificuldades no prosseguimento das rotinas diárias, acho plausível insistir em que, de fato, há certa organicidade em seu funcionamento – como de resto em qualquer prática recorrente –, mas ela não pode ser pensada segundo nenhum modelo estruturado de “empresa” (como nas repetidas menções às máfias). Trata-se, antes, de redes difusas compostas por bandos muito frouxamente reunidos e coordenados, em relação às quais é difícil identificar interesses e objetivos compartilhados além de um aqui-e-agora muito limitado.

O medo e a insegurança que essa nova situação provocava já inclinavam boa parte da população da cidade por demandas difusas e generalizadas de aumento da repressão. Isso envolvia, como é óbvio, o endurecimento em relação a presos e presas, criminosos e suspeitos em geral. Nesse quadro, a tomada de posição de Brizola a favor dos direitos humanos produziu uma forte reação de amplos setores das classes médias, uma vez que as medidas que propunha atuavam em direção contrária à política de remoção das favelas e ao deslocamento de sua população para a periferia.

Embora, na ocasião, essa política, dominante nos momentos mais duros do regime militar, parecesse sepultada com a crise do Banco Nacional de Habitação e a redemocratização, a remoção sempre foi uma hipótese presente no horizonte de preferências das camadas abastadas do Rio de Janeiro. De outro lado, as medidas tomadas não respondiam às expectativas generalizadas de incremento da repressão que se formavam a partir da percepção da expansão da “violência urbana”. Por tudo isso, formou-se a opinião de que Brizola havia escolhido governar a favor do lumpesinato e contra o restante da cidade.

Assim, à medida que os episódios de violência física cresciam no Rio de Janeiro em frequência, intensidade e, sobretudo, visibilidade, expressando novas modalidades de crime que ensejavam uma percepção formulada a partir das metáforas da guerra e da cidade partida, esse tema passou a dominar os debates, as propostas de intervenção e as escolhas eleitorais subsequentes. Com as ressalvas que toda generalização desse tipo merece, creio ser possível afirmar que, na primeira metade da década de 1980, foi armada a configuração que deu origem à situação atual. Dali em diante, apenas se aprofundou o intenso conflito de opinião deflagrado com a atuação de Leonel Brizola em seu primeiro governo.

O governador teve o mérito de, ajustando-se à conjuntura, concretizar os debates muito genéricos sobre direitos humanos então em curso, ao apontar para uma categoria social específica. Isso ocorreu justamente no momento em que começavam a ser criminalizadas as camadas populares, cada vez mais confundidas com o lumpemproletariado, cujas atividades adquiriam nova feição e passavam a assustar os segmentos mais abastados. Dessa forma, a atuação de Brizola no governo teve significativo impacto na percepção coletiva dos conflitos de classe, redefinindo a compreensão da ordem social e, portanto, os conflitos a respeito da segurança pública. Por outro lado, essa transformação no debate, da qual ele foi um dos principais agentes, acabou por cristalizar-se em um campo temático articulado de forma muito diferente das expectativas e da ideologia de seu grupo político (paradoxalmente, o sucesso parece ter sido um dos principais responsáveis por seu ocaso político).

Repressão e conflitos sociais

Em síntese, na primeira metade da década de 1980, consolidou-se a discussão em torno dos procedimentos correntes de repressão ao crime,

desnaturalizando, explicitando e trazendo para o debate coletivo o tradicional recurso à coerção e à violência física que sempre caracterizou o tratamento dado aos desvios de conduta das camadas populares. Isso ocorreu em um momento de *sobrepolitização* da experiência histórica, com forte ênfase no quadro jurídico-institucional, e polarização da disputa político-partidária.

Gerou-se, assim, uma radicalização entre argumentos que criticavam a violência ilegítima, mas institucionalizada, das rotinas policiais de controle social, e argumentos que criticavam a crescente violência empregada pelos criminosos em suas ações e desembocavam em uma forma militarizada e excludente de tratar essas questões.⁶

Como respostas às orientações brizolistas, tornava-se publicamente tematizada a experiência de desorganização do cotidiano, vivenciada por amplas camadas da população, segundo uma ótica que tendeu a abafar o tema da ampliação dos direitos civis suscitado pelas lutas em favor da redemocratização. A insegurança e o medo passaram a obscurecer o debate sobre a expansão da cidadania, despolitizando-o e reduzindo-o a uma simples questão de eficiência dos aparatos de repressão na garantia da ordem social.

Fechou-se o foco dos conflitos sociais na espiral de violência policial e criminal, constituindo, assim, um círculo vicioso. Nesse sentido, ao menos no que diz respeito ao Rio de Janeiro, o início do apogeu da redemocratização correspondeu, também, ao início da vitória do combate ao crime comum violento como tópico do discurso público enquadrado a partir da representação da “violência urbana”, e não mais na linguagem dos direitos.

Assim, ante os processos de exacerbação do crime violento, do medo e da insegurança e desafiadas pelo conjunto de medidas adotadas por um grupo político altamente polêmico que protegiam contingentes considerados responsáveis por essa situação, grandes parcelas da população passaram a antecipar experiências de ameaça à segurança pessoal tentando proteger-se pela demanda por medidas repressivas.

Convém lembrar que isso ocorria em uma conjuntura que combinava a retração na participação política ativa natural em situações de normalidade democrática, com os efeitos da globalização econômica que enfraqueceram a capacidade de intervenção dos Estados nacionais em outras áreas. Esse pano de fundo ajuda a explicar a simplificação e o reducionismo de um campo discursivo que define os problemas sociais – no

caso, o “problema da segurança pública” – como uma guerra contra atividades que perturbam os aspectos mais rotineiros da vida social e atribui a culpa a um grupo difuso e mal definido que, no limite, se desfaz na abstração de uma proteção *contra* (todos) os “outros”, sempre ameaçadora – segundo critérios próprios.

Como decorrência, convergem para os aparelhos policiais todas as atenções e demandas de recomposição do tecido social, cresce o clamor por ação “dura” dos aparelhos policiais que acaba por corresponder a uma delegação de grandes parcelas da sociedade para que seus agentes tomem decisões sobre o uso da força e a definição dos “inimigos” a combater – reais ou imaginários – segundo critérios próprios.

Consolidavam-se, assim, as metáforas da guerra e da cidade partida como qualificativos para a “violência urbana”, estreitando mais ainda os limites do debate sobre segurança pública. Do ponto de vista cognitivo e moral, o começo da década de 1980 foi o momento em que se cristalizaram posições polarizadas. De um lado, estava o pólo que propugnava “ações enérgicas” visando a todo custo à proteção individualizada da população; de outro, o pólo defensor da compatibilização entre eficiência policial e respeito aos direitos humanos.⁷

O resultado, do ponto de vista institucional, foi uma sobrecarga de demandas à polícia, liberando-a de sua função de mediação de conflitos orgânicos entre categorias sociais e tornando-a um dispositivo vazio. Sem enraizamento nem controle da sociedade, a atuação dos aparelhos policiais converteu-se em verdadeira barreira para que aqueles enfrentamentos pudessem ocorrer de forma regulada e fossem, assim, pacificados.

Não se deve desconhecer que, no último quarto de século, houve um movimento pendular entre os dois “pacotes interpretativos” polares no que diz respeito a seu prestígio, difusão e capacidade de convencimento, mesmo que a balança tenha quase sempre pendido para o lado mais duro. No plano eleitoral, tanto no Legislativo como no Executivo, há certa alternância entre programas com variável ênfase quantitativa e qualitativa relacionada a medidas repressivas. No plano dos movimentos sociais, embora sempre minoritária e com menos presença na cena pública, a crítica aos excessos da atividade repressiva, à corrupção e à brutalidade policial tem estado atuante, disputando espaço e visibilidade com a própria crueldade e arrogância dos criminosos.

Por outro lado, nada disso nega que essas disputas – cognitivas, morais e políticas – estão *enquadradas* por uma representação que se consolidou há mais de 25 anos, a “violência urbana”, que comanda *todas* as formações discursivas em torno do problema da segurança pública. Nesse sentido, os dois pacotes interpretativos polares anteriormente mencionados ajustam-se reciprocamente na reprodução de uma mesma problemática.

Essa afirmativa inclui as tomadas de posição que defendem uma espécie de domesticação dos policiais, propondo uma reforma moral, intelectual e técnico-administrativa da corporação e/ou a garantia de punição legal às chacinas e assassinatos de pessoas comuns. O foco nos excessos e deficiências (incluindo a corrupção) das instituições policiais, ao atribuir-lhes a responsabilidade por ultrapassar a força comedida que faz parte de suas funções, ignora que ela é fruto das próprias formas assumidas pelo conflito social, despolitizando a abordagem e situando a linguagem dos direitos em um plano abstrato e geral que a torna vazia e inócua.

Incluem-se, nessa mesma perspectiva, os inúmeros “projetos sociais” – educacionais, esportivos, culturais etc. –, públicos e privados, que se dedicam a assistir diferentes clientelas de extração popular, a maior parte sediada nas favelas da cidade. Ressalvadas as exceções de praxe, a filosofia dessa nova modalidade de intervenção, que em si mesma já aponta para profundas alterações na estrutura institucional e na qualidade da esfera pública, tende a ser uma versão adocada do discurso que defende a repressão a todo custo.

A retórica adotada nos objetivos propostos é levar a cidadania às diferentes clientelas (via de regra jovens) moradoras nas favelas e periferias, integrando-as à cidade. Entretanto, independentemente das intenções, aliás mais filantrópicas que republicanas, quase todas essas iniciativas visam proteger das “tentativas do crime” os indivíduos do que consideram segmentos vulneráveis da população da cidade. Com isso, demonstram que seu foco continua sendo a ordem social ameaçada pela “violência urbana” e que as diferentes formas de promoção social adotadas são pensadas como meios de inibir o desabrochamento de potenciais delinquentes. O subtexto transforma-se em prática objetiva, o texto não. Com o perdão da metáfora bélica, o tiro sai pela culatra.

O lugar das favelas

A progressão das questões anteriormente esquematizadas trouxe à tona a articulação indissociável entre o “problema da segurança pública” e o “problema das favelas”. Essa combinação expressa claramente a ligação mais geral presente em todas as cidades brasileiras entre o problema da segurança pública e os territórios da pobreza. Sem dúvida, essa relação é secular e se perde em um passado longínquo. Nessa generalidade, pode-se dizer que o medo gerado pelo conflito social sempre foi

6 Como parte desses últimos argumentos, até hoje são comuns as menções a “baixas de ambos os lados”, sobretudo, mas não exclusivamente, nas intervenções dos próprios policiais. Brandi-las já é uma clara alusão à metáfora da guerra e desqualifica a vulnerabilidade das camadas populares, especialmente moradores e moradoras das favelas, reaproximando essas pessoas do mundo do crime.

7 O abismo que separa essas duas tomadas de posição (tanto discursivas como práticas), assim como uma medida de sua cristalização como estrutura do “problema da segurança pública” construído pelo debate coletivo, pode ser avaliado na frase emblemática de um editorial do *Jornal do Brasil* – o segundo diário mais lido da cidade do Rio de Janeiro –, intitulado “A guerra da lei” e publicado dez anos após o governo Brizola, em 9 de maio de 1995: “Não há como invocar ‘direitos humanos’ quando eles só beneficiam homicidas e drogados”.

ocorrência de uma compreensão preconceituosa, que desqualifica o conjunto da classe trabalhadora, concebendo-a a partir de um modelo que tem por base seu segmento moralmente degradado, o lumpemproletariado ou “classe perigosa”, como foi designado no século XIX. Entretanto, os atributos destacados para construir essa visão estigmatizante variam de acordo com a natureza dos problemas em pauta nas lutas sociais, compondo diferentes quadros de referência cognitivos a respeito de quem são as classes perigosas.

Essas observações são importantes para analisar a especificidade do impacto do problema da segurança pública, já comentado, sobre o lugar das favelas na percepção social dominante e seus efeitos sobre a vida das pessoas que nelas moram.

Desde seu surgimento, as favelas sempre foram vistas como um “problema”, espécie de quisto ameaçando a organização social da cidade,⁸ mas a natureza desse “problema” tem se modificado significativamente. Nos primeiros momentos, foi construído como uma questão de pouca importância, cuja solução foi deixada a cargo da oferta de habitações populares pela iniciativa privada, mediante estímulos governamentais. Porém, rapidamente se percebeu a inocuidade desse modelo de intervenção, e as favelas passaram a ser objeto de políticas governamentais mais diretas.

No começo dessa nova fase, elas se pautavam por uma compreensão autoritária que sustentava propostas de solução administrativa, as quais, embora diferenciadas (variou a ênfase nos aspectos habitacionais, sanitários, morais e socioculturais etc.), visavam erradicar as favelas, com quase nenhuma discussão a respeito do destino de sua população.

À medida que o processo de favelização se aprofundou, acompanhando a modernização característica da sociedade brasileira, o debate

em torno do “problema das favelas” tomou outro rumo e adquiriu novas dimensões. Pouco a pouco, modificou-se a posição dos(as) habitantes da favela: de meros objetos inertes de intervenções realizadas de cima para baixo, começaram a se organizar e, conseqüentemente, a se tornar agentes relevantes na arena pública. Ao mesmo tempo, começava a se consolidar, na opinião pública dominante, o reconhecimento da impossibilidade de acabar com as favelas, em virtude da escala do problema e da previsível resistência de um contingente que já não era mais tão passivo.

Nessa trajetória, interessa ressaltar que o problema das favelas, originalmente um tema restrito a simples medidas administrativas, se politizou. Com a Guerra Fria e o fim da ditadura getulista, constituiu-se uma nova compreensão, cujo resultado denominou de “controle negociado”. Mesmo na subalternidade, o apoio ativo dos contingentes favelados passou a ser disputado pelos dois grandes atores políticos formadores de opinião do pós-guerra, a Igreja Católica e o Partido Comunista, ao mesmo tempo em que ocorria um amplo processo de incorporação social aberto pelo acelerado crescimento econômico.

Essas transformações na conjuntura favoreceram as reivindicações dos moradores e das moradoras, que chegaram a criar, com o apoio de alguns partidos políticos e personalidades públicas, uma federação de associações locais de moradores. O auge desse período foi a luta pelo que era chamado de “reforma urbana”, a expansão de certos bens de cidadania – serviços públicos e regularização fundiária. Com a ditadura militar, as lideranças foram perseguidas e desarticularam-se as organizações das favelas, desmontando-se *pari passu* os debates sobre a reforma urbana.

Esses foram substituídos pela tentativa de uma intervenção unilateral sobre o “problema das favelas”, que consistia em sua erradicação, com o deslocamento dos(as) habitantes para áreas periféricas onde seriam construídos, pelo Banco Nacional de Habitação, grandes conjuntos residenciais populares. Algumas favelas foram de fato removidas, com variável recurso à força, mas houve, como se sabe, muita resistência. Nesse momento, as discussões se polarizaram entre duas alternativas: remoção x urbanização.⁹

Como se vê, durante todo o longo período considerado – a existência de favelas data de pouco mais de um século – o “problema das favelas” sempre foi habitacional e urbanístico. Para a opinião pública dominante, o modo de vida dos(as) habitantes, apreendido como um bloco homogêneo, representava um perigo de

intensidade variável para a ordem social, porém de natureza caracteristicamente *política*. O exemplo mais saliente que se pode dar dessa compreensão é a lapidada palavra de ordem da Igreja Católica para explicar as propostas assistenciais de promoção social que patrocinava: “é preciso subir o morro antes que ele desça”. Formulada como parte das discussões sobre táticas revolucionárias, a mesma compreensão era reproduzida por setores da oposição de esquerda, com a única diferença de que esses *esperavam* que o morro descesse.

Problema de quê?

O quadro de referência, maturado ao longo de várias conjunturas, sofre uma profunda transformação quando as favelas passam a ser associadas ao “problema da segurança pública” esboçado anteriormente. O perigo, atualmente, não diz mais respeito à transformação da estrutura institucional de dominação que um modo de vida definido como marginal e desorganizado, eventualmente transformado em movimento político, poderia ajudar a produzir. Ao contrário do que vinha ocorrendo, nada mais tinha a ver com o fortalecimento de uma categoria social em franco processo de incorporação (esse, pelo contrário, vem se revertendo rapidamente com o desemprego estrutural).

O fantasma sempre presente do perigo representado pelas favelas não mais se relaciona, na atualidade, à famosa transformação das estruturas de maior profundidade e mais distantes da vida ordinária da população. As favelas passaram a ser vistas – pouco importa o quão errônea é essa compreensão – como o valhacouto de reunião dos criminosos que lhes interrompem, real ou potencialmente, as rotinas cotidianas mais imediatas.

Em resumo, como efeito da expansão da violência criminal, a representação das favelas passou por uma profunda ressignificação. Sem qualquer intervenção organizada de sua parte que justificasse essa revisão, moradores e moradoras das favelas foram transformados em delinquentes enquanto tentavam participar do debate público. Ao garrote da ditadura, que parecia superado com a redemocratização, acrescentaram-se os efeitos do medo generalizado, difundido por toda a cidade, das ações dos bandos de traficantes com os quais são, além do mais, moradores e moradoras *obrigados a conviver* e aos quais temem tanto ou mais que o restante da população.

Assim, pelo viés da criminalização que lhes é imposta, moradores e moradoras das favelas sofrem um processo de silenciamento, que dificulta a sua participação no debate público e o seu reconhecimento como uma categoria concreta de *cidadãos e cidadãs*. A intervenção (pública e privada) por meio de políticas sociais passa a ser formulada como política de segurança, mera alternativa de controle social focada nas áreas faveladas, pensada de modo reducionista e instrumental como forma de salvar moralmente, ou (re)civilizar, moradores e moradoras, sobretudo a

8 É claro que, embora habitadas pelas camadas mais desfavorecidas, nunca foram o lugar exclusivo de moradia de tais camadas, que também estavam espalhadas por outras áreas. Tampouco apresentam a homogeneidade que lhes atribui a opinião pública, o que aliás seria impossível dado o vertiginoso crescimento que as levou a corresponder, na atualidade, a cerca de 15% da população carioca e entre 750 e 800 localidades, dependendo das definições operacionais adotadas. Tudo isso está exaustivamente demonstrado pela literatura especializada: há vários tipos de áreas de concentração das camadas subalternas. Além disso, as favelas são diferenciadas (internamente e entre elas) por qualquer critério socioeconômico, cultural, político, moral etc. No entanto, o reconhecimento desse fato tem se restringido à pesquisa acadêmica. Apesar de todos os esforços, pouco interfere na percepção social dominante, nas políticas governamentais e, como conseqüência, na própria auto-imagem dos moradores e das moradoras dessas áreas. As favelas e as pessoas que nelas moram sempre desempenharam o papel, no imaginário e na representação coletiva, de uma espécie de “tipo-ideal realizado” dos problemas urbanos do momento.

9 Essas discussões foram muito tensas, acirradas e dolorosas, chegando a envolver duras ações repressivas contra a população das favelas e seus grupos aliados, mas o impacto quantitativo de sua implementação concreta mostrou-se limitado, se descontarmos a ansiedade generalizada que provocou.

juventude. Na outra direção, é evidente que, nessas condições, fica prejudicado o desenvolvimento de uma ação coletiva de base com um mínimo de organicidade, seja na forma de demandas espontâneas sem um quadro dirigente definido, seja na forma de condutas articuladas por uma identidade firmemente estabelecida.

Em uma situação como essa, de esgarçamento da sociabilidade, com uma ação institucional restrita ao combate à criminalidade e uma opinião pública cujo horizonte se resume a demandas por ordem a qualquer custo, só um milagre poderia produzir uma ação coletiva audível, densa e politicamente forte, capaz de enquadrar o conflito social na linguagem dos direitos.

A superposição do “problema da segurança” com o “problema das favelas” acaba por territorializar a atenção pública (e, também, as políticas públicas), que agora se dirige menos a grupos sociais específicos e mais a áreas urbanas tidas como perigosas. Em tal quadro, as pessoas convertem-se em meros “acidentes”, abstrações vazias que apenas expressam a intensidade do processo de dessolidarização social.

Fecha-se, assim, o círculo de ferro que redesenha o espaço urbano segundo a lógica do medo e a metáfora da guerra: de um lado, os bandos ligados à economia das drogas, defendendo pela força suas áreas de atuação; de outro, os aparelhos policiais, ignorando as denominações e fronteiras históricas dos locais de moradia de boa parte da população pobre e impondo a redefinição das favelas como “complexos” a serem militarmente combatidos; e, finalmente, políticas sociais focadas nessas novas representações sobre o lugar das favelas na cidade e formuladas na ótica do controle da ordem social.

Como foi visto, as mudanças na organização do conflito social produziram um vasto conjunto de dispositivos em função do qual ações de origens diversas e destinadas a fins próprios acabam por aliar o descontrole dos organismos responsáveis pela segurança pública com a aceitação cultural e ideológica de que áreas da cidade, já penalizadas com a presença de bandos armados, podem ser tomadas de assalto por forças policiais que reprimem, matam e fazem negócios escusos. Intencionais ou não, essas ações isolam as favelas do resto da cidade, reduzindo-as a cidadelas do crime ou regiões liberadas do narcotráfico. Agrava-se, assim, a violência a que se encontram submetidas as pessoas que moram nas favelas, com enormes danos à expressão livre dos seus padecimentos e dos seus interesses.

Tudo isso se materializa no retorno, com força crescente, de um vírus que parecia definitivamente controlado e incapaz de infectar o debate público: a remoção como solução geral e definitiva para o “problema das favelas”, agora tratado não como ameaça às instituições, mas à segurança pessoal de cada uma das pessoas da cidade. Não se trata, além do mais, de uma simples hipótese em discussão, mero espectro a rondar a vida dos indivíduos que vivem nas

favelas – já têm ocorrido remoções concretizadas e circulam listas de favelas que devem ser removidas a curto prazo.

Alternativas a essa perspectiva precisam ser encontradas, mas não será nada fácil. A perversa combinação, no debate atual, do “problema da segurança pública” com o “problema das favelas” termina por isolá-las do resto da cidade, produzindo intensa dessolidarização social que as deixa sem aliados externos. O tema da remoção apenas vem agravar a violência da submissão dos moradores e das moradoras, mais um efeito dos enormes danos à expressão livre dos seus padecimentos e dos seus interesses que vem se acrescentar às dificuldades que sobre eles e elas se abatem.

Em algum momento incerto do futuro, esse quadro poderá mudar ou revelar algum avanço auspicioso. Até agora, no entanto, a batalha a respeito do isolamento das favelas e das condições de existência desses grandes contingentes vem sendo ganha pelas forças mais retrógradas da sociedade. E mais: com a efetiva aceitação de amplos setores da população carioca. No presente, a intervenção decisiva do Estado por meio de políticas públicas de caráter regenerador e geral é muito mais uma utopia do que uma possibilidade concreta. Informar e esclarecer a população, invertendo o necessário esforço civilizatório de forma a diminuir a força do preconceito e estabelecer pontes sólidas de integração social, é uma iniciativa que não está sendo sequer aventada. Contudo, a esperança não pode morrer. ■