





# **DIREITOS HUMANOS NO BRASIL 2009**

## Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos



# Direitos Humanos no Brasil 2009

## Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos

**Organização:** Evanize Sydow e Maria Luisa Mendonça

**Fotos:** João Roberto Ripper

**Projeto Gráfico e Diagramação:** Carlos Vasconcelos Pitombo

**Assessoria Administrativa:** Marta Soares, Claudia Felipe e Silvana Silva

### Colaboração e Fontes de Pesquisa

Ação Educativa

Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)

Associação Juízes para a Democracia

Comissão Pastoral da Terra (CPT)

Conselho Indigenista Missionário (CIMI)

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE)

FIAN Brasil

Fundação Heinrich Böll

Fundação Oswaldo Cruz

Grito dos Excluídos Continental

Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC/NEPP-DH/UFRJ)

Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social

Ipas Brasil

Laboratório Interdisciplinar de Pesquisa e Intervenção Social – LIPIS - PUC-Rio

Movimento dos Atingidos por Barragens

Observatório das Nacionalidades

Observatório de Favelas do Rio de Janeiro

Observatório Latino-americano de Geopolítica - Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade Nacional Autônoma do México

Pastoral Carcerária Nacional

REBRIP – Rede Brasileira de Integração entre os Povos

Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais

Usina - Assessoria Técnica de Movimentos Populares em Políticas Urbanas e Habitacionais

**Apoio:** Fundação Heinrich Böll, ActionAid, Cese – Coordenadoria Ecumênica de Serviço

**Conselho Deliberativo**

João Roberto Ripper  
Lúcia Maria Xavier de Castro  
Ricardo Gebrim  
Ricardo Rezende Figueira  
Sandra Praxedes

**Conselho Consultivo**

Antonio Eleilson Leite  
Guilherme Delgado  
Jelson Oliveira  
João Xerri  
José Juliano de Carvalho Filho  
Kenarik Boujikian Felipe  
Letícia Sabatella  
Luiz Bassegio  
Mônica Dias Martins  
Sueli Bellato  
Suzana Angélica Paim Figueiredo  
Thomaz Jensen

**Conselho Fiscal**

Guilherme Amorim  
Rubens Naves  
Sérgio Haddad

**Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**

Rua Castro Alves, 945, Aclimação, São Paulo, SP, Cep: 01532-001  
Tel (11) 3271-1237 / Fax (11) 3271-4878  
Email: [redesocial@social.org.br](mailto:redesocial@social.org.br) - [www.social.org.br](http://www.social.org.br)

# ÍNDICE

<b>Prefácio .....</b>	<b>011</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>013</b>
<b>Organizações que participaram da elaboração do relatório “Direitos Humanos no Brasil”, nestes 10 anos .....</b>	<b>019</b>

## Capítulo I DIREITOS HUMANOS NO MEIO RURAL

A política de reforma agrária no Brasil <i>Ariovaldo Umbelino de Oliveira .....</i>	<i>027</i>
Concentração, Política Agrária e Violência no Campo: Dez Anos <i>José Juliano de Carvalho Filho .....</i>	<i>039</i>
Violação de Direitos e Violência persistem no campo <i>Antônio Canuto .....</i>	<i>047</i>
O monocultivo da cana-de-açúcar e a contra-reforma agrária <i>Maria Luisa Mendonça .....</i>	<i>057</i>
Modelo de Desenvolvimento na Amazônia e Impacto para os Direitos Humanos <i>Luis Fernando Novoa Garzon .....</i>	<i>065</i>
O modelo de energia elétrica no Brasil e as grandes empresas brasileiras <i>MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens .....</i>	<i>073</i>
A Escravidão Contemporânea no Brasil: de 1985 a 2009 <i>Ricardo Resende Figueira .....</i>	<i>083</i>
Povos Povos Indígenas: A longa marcha pelo reconhecimento da humanidade roubada <i>Rosane F. Lacerda .....</i>	<i>095</i>
Do quilombo ao movimento: organizando a luta do direito à terra no Brasil <i>Josilene Brandão da Costa .....</i>	<i>105</i>

A batalha da água como direito <i>Roberto Malvezzi</i> .....	115
---	-----

## Capítulo II

### DIREITOS HUMANOS NO MEIO URBANO

Acesso à justiça e Anistia <i>Kenarik Boujikian Felipe</i> .....	129
Segurança Pública, Violência e Criminalidade no Rio de Janeiro: considerações sobre os últimos dez anos <i>Jailson de Souza e Silva</i> .....	137
Sistema Punitivo: há 10 anos perdido <i>José de Jesus Filho</i> .....	145
Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação <i>Pedro Fiori Arantes e Mariana Fix</i> .....	151
Direitos de crianças e adolescentes: Extermínio, racismo e o velho silêncio <i>Maria Helena Zamora e Claudia Canarim</i> .....	161

## Capítulo III

### DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS

Direito ao Trabalho: os desafios de se trabalhar no Brasil <i>Clemente Ganz Lúcio e Patrícia Lino Costa</i> .....	171
Desigualdade Social no Brasil <i>Guilherme C. Delgado</i> .....	183
Os Direitos Sociais e o Poder Judiciário: o caso da saúde <i>Felipe Rangel de Souza Machado</i> .....	189
Direitos Reprodutivos: Direitos Humanos em Disputa <i>Beatriz Galli</i> .....	199

A educação escolar entre os direitos humanos – acesso, qualidade e controle social <i>Mariângela Graciano e Sérgio Haddad</i> .....	209
Dez anos que parecem cem: as relações raciais no Brasil <i>Sandro Silva</i> .....	215
O Direito Humano à Comunicação no Brasil: balanço de uma década (1999-2009) <i>Rogério Tomaz Jr</i> .....	225

## Capítulo IV

# POLÍTICAS INTERNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS

O tempo e o clima <i>Sérgio Dialectchi</i> .....	239
Organizações sociais contra o uso de REDD como mecanismo de mercado de carbono <i>Carta de Belém</i> .....	249
Ofensiva militarista e anulação dos direitos humanos na América Latina <i>Ana Esther Ceceña e Humberto Miranda</i> .....	253
A pobreza segundo o Banco Mundial <i>Francisco Adjacy Farias e Mônica Dias Martins</i> .....	261
Em defesa dos direitos dos migrantes <i>Luiz Bassegio e Luciane Udovic</i> .....	269



## PREFÁCIO

Ao completarem-se os lustros e as décadas somos tentados a olhar retrospectivamente para avaliar se estamos na direção e no lugar certos e, com essa avaliação projetar nossa atuação no futuro. É o que faço nesse momento, atendendo ao honroso convite da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

Em uma sociedade tão injusta e desigual como a brasileira, tem-se muitas vezes a impressão de que as lutas em defesa dos direitos humanos assemelham-se à sina de Sísifo, pois nossas ações parecem pontuais e incapazes de afetar as estruturas da injustiça e da desigualdade. Contudo, em que pesem as graves violações dos direitos humanos, ainda freqüentes, há também o que se comemorar com os primeiros passos para a construção de uma política pública de direitos humanos no Brasil, principalmente pelo reconhecimento do papel fundamental da sociedade civil em sua elaboração, gestão e monitoramento.

A Rede Social de Justiça e Direitos Humanos há dez anos envolve-se no esforço para apresentar à sociedade um quadro, o mais geral possível, da situação dos Direitos Humanos no Brasil, tanto no que se refere ao registro de violações como às reflexões teóricas ou políticas sobre sua efetivação. Um olhar sobre esses Relatórios permite-nos perceber, apesar dos muitos percalços, um maior reconhecimento formal dos direitos humanos, enquanto as práticas sob crítica continuam, em geral, a mostrar a persistência do desconhecimento e da afronta.

A ativa, lutadora e diligente rede social pelos direitos humanos no Brasil, como bem mostram os Relatórios referidos, articula uma profusão de organizações, associações, movimentos sociais e militantes das mais variadas áreas. Esta simples constatação pode ser interpretada como um importante avanço, pois demonstra a impossibilidade da efetiva realização dos direitos humanos sem reconhecimento de sua indivisibilidade e interdependência, i.e., sem abarcar todas as demandas existentes na sociedade por uma vida melhor e mais justa.

Essa ampliação da luta pelos direitos humanos no Brasil não está imune a riscos, especialmente da perda da dimensão transformadora da sociedade, alimento das buscas históricas por real respeito a liberdades, igualdades e solidariedades. Em certa medida, como afirmou Boaventura Sousa Santos, os direitos humanos emergem na atualidade como um referencial de emancipação da sociedade. Este referencial emancipador precisa, no entanto, mostrar-se mais presente e

sólido, desde as cotidianas - e aparentemente miúdas - relações de poder.

Se, por um lado, há que se ter atenção a esse risco como uma possibilidade permanente, inegável, especialmente se olharmos para os tantos projetos coletivos de emancipação que não mudaram, de fato, o *status quo*, por outro, precisamos não desprezar conquistas, atitude que contribui, também, para a permanência do que queremos ver alterado. Na história longa, mudanças paulatinas podem se tornar significativas; além disso, precisamos saber valorizar os esforços e sacrifícios de tantos, passados e em curso.

Com alegria percebo que o uso da linguagem dos direitos humanos tem se ampliado e, dessa forma, traduzido demandas de amplos setores sociais, anteriormente tratadas em categorias diferenciadas e distanciadas. As lutas pela reforma agrária, pela água, pela moradia, pela alimentação adequada, pela democratização da comunicação/informação, pela não-discriminação, por uma sociedade livre da violência, por exemplo, estão agora incorporadas à luta geral pela efetivação dos direitos humanos; levando-me a crer na persistência do caráter emancipador dos direitos humanos.

Não posso deixar de observar, no entanto, a ambiguidade do Estado face ao dever de promover e proteger os direitos humanos, quando ele próprio é violador desses direitos. Sequer o Ministério Público e o Judiciário estão livres dessa ambiguidade, o que se faz notar com mais ênfase nos fatos e nas reclamações quanto à criminalização dos movimentos sociais, nas decisões baseadas no entendimento da prevalência do direito da propriedade e no distanciamento em relação à realidade social. Vê-se assim outro importante desafio para as organizações sociais e movimentos populares: serem capazes de exercer o controle social sobre o Estado, garantindo que os direitos humanos sejam efetivamente considerados nas políticas públicas especialmente naquelas relativas ao modelo de desenvolvimento, em geral, tratado preponderantemente ainda sob o viés econômico e a perspectiva imediatista.

Por isso, numa projeção de futuro, é fundamental que o monitoramento da realização do Programa Nacional de Direitos Humanos questione cada vez mais o conceito de desenvolvimento bem como os indicadores de riqueza e de qualidade de vida.

Brasília, 15 de outubro de 2009

*Ela Wiecko V. de Castilho*

Subprocuradora-Geral da República  
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão (2004-2008)  
Professora de Direito da Universidade de Brasília - UNB

## Introdução

No ano de 2009 comemoramos os 10 anos de publicação do Relatório Direitos Humanos no Brasil. Além de ser uma edição na qual inserimos os principais temas de direitos humanos analisados ao longo dessa última década, o livro também é uma homenagem às 117 entidades e defensores de direitos humanos que têm contribuído com este trabalho ao longo desse período.

Com o objetivo de trazer este ano uma análise mais aprofundada das questões, os 26 autores fazem aqui uma discussão de doutrinas de direitos humanos, tornando o material ainda mais substancial para pesquisas e referência acerca dos temas abordados.

É assim, por exemplo, que temos uma análise bastante rica sobre a política agrária, com artigos de três especialistas no tema – Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Professor Titular de Geografia Agrária da USP, José Juliano de Carvalho Filho, diretor da Associação Brasileira de Reforma Agrária e Antônio Canuto, da coordenação nacional da Comissão Pastoral da Terra.

José Juliano analisa os dados do Censo Agropecuário de 2006, recentemente divulgado pelo IBGE, que comprovam a manutenção da desigualdade na distribuição da terra no Brasil. “Esta característica da nossa história responde, em boa parte, por outras desigualdades gritantes da estrutura social brasileira — renda, terra, educação, segurança e outras tantas misérias”, escreve. Segundo Ariovaldo Umbelino, há no campo mais de 100 mil famílias acampadas e 800 mil inscritas nos programas de reforma agrária, ou seja, quase 1 milhão de famílias que aguardam pela reforma agrária. “Além dos acampados e inscritos, há, ainda, segundo os estudos sobre o potencial de famílias interessadas, entre 2,5 e 6,1 milhões de famílias. É por isso que os camponeses sem terra do Brasil entraram definitivamente na agenda política. Eles estão conscientes de seus direitos constitucionais, por isso, vão à luta. Há, assim, um movimento camponês na sociedade brasileira maior do que aqueles que hoje formam os movimentos sociais. É por isso que eles não param de crescer”, avalia o professor. Para Antônio Canuto, além das investidas dos poderes executivos estaduais e do poder judiciário contra os pobres do campo, elas também aparecerem de forma virulência no Congresso Nacional. “A Bancada Ruralista, que congrega parlamentares de quase todos os partidos, tem poder para barrar projetos do executivo. Seus discursos atacam as ações dos camponeses, sobretudo da Via

Campesina e dos sem-terra, mas enaltecem “o valor e o sacrifício dos produtores rurais” e exigem a prorrogação ou perdão de suas dívidas.”

A violência contra indígenas volta a ser analisada no Relatório e comprova o quadro de anos anteriores: “A visão dos indígenas como aliados ou inimigos permaneceu no imaginário dos setores ligados às forças de segurança, na exigência de garantias de fidelidade ao estado nacional através de uma perspectiva integracionista, como condição para a concretização de direitos em regiões de fronteira. Nestas regiões os povos indígenas vistos como obstáculos a projetos de desenvolvimento econômico continuaram a ser estigmatizados, agora como ameaças à soberania nacional, argumento que supostamente legitimaria a negação de seus direitos fundamentais.” A análise é de Rosane Lacerda, advogada, especialista em direitos indígenas e Professora de Direito Público da Universidade Federal de Goiás.

A questão indígena também é tratada no artigo de Luis Fernando Novoa Garzon, membro da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, que escreve sobre o modelo de desenvolvimento na Amazônia e o impacto nos direitos humanos: “Na Amazônia, o primeiro ajuste de contas é com os povos indígenas. Seus territórios já vazados pela invasão criminosa e pela exploração clandestina, começam a ser transpassados agora legalmente, para que suas riquezas possam ser acessadas de forma inapelável por grandes grupos econômicos. O segundo ajuste de contas é com a legislação ambiental. Mais que proscições, os setores processadores de recursos naturais, notadamente o setor elétrico, fazem prescrições ao Estado: garantia de patamar máximo de rentabilidade das concessões e segurança financeira e jurídica para sustentar esse patamar. O terceiro ajuste é com a população camponesa, transversal e cumulativo com os dois anteriores. A medida de encomenda do agronegócio, tornada lei (11.763/2008) legaliza os crimes sociais e ambientais do latifúndio e libera novas áreas de fronteira para atividades de monocultivo.”

A situação do trabalho escravo no Brasil é analisada por Ricardo Resende Figueira, Coordenador do Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo do Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos da UFRJ, no período de 1985 a 2009. Para o autor, “a força do latifúndio, que se expressa na chamada bancada ruralista do Congresso, representa um impasse a qualquer medida mais séria”. E a crítica ao pensamento ruralista não é feita apenas em relação ao Congresso, mas aos demais poderes. “Aliás, esta força se expressa na promiscuidade de autoridades com a escravidão, ou porque se encontram diretamente envolvidas, ou porque são coniventes. De uma forma e de outra, o crime, no caso, passa a ser endógeno ao Estado”, pontua.

O Relatório também traz críticas à situação dos quilombolas no Brasil. Josilene Brandão da Costa, representante do movimento quilombola, avalia que nos 20 anos da

Constituição brasileira o saldo de terras tituladas não demonstra disposição ou compromisso do Estado em garantir e preservar essas comunidades como patrimônio cultural. “Diante dos processos em andamento no INCRA e da indisposição do governo para efetivar esses direitos, podemos concluir que as mudanças propostas na Instrução Normativa 49 não servirão para efetivar os direitos das comunidades e sim burocratizar o processo, o que favorece os setores ruralistas, principalmente, do agronegócio”, conclui.

Em relação ao meio urbano, um dos artigos trata da segurança pública e da violência no Rio de Janeiro. Quem escreve é Jailson de Souza e Silva, fundador do Observatório de Favelas do Rio de Janeiro. Para o autor, o modelo de segurança tradicional privilegia a criminalização de populações de baixa renda, sob o argumento do combate ao tráfico de drogas. “Em função disso, defende e pratica, em particular em grandes centros como o Rio de Janeiro, uma “guerra às drogas”. Na proposição, o enfrentamento bélico entre os exércitos inimigos – policiais e os grupos de traficantes de drogas – é feito em uma arena específica: os espaços populares, sendo o objetivo central de ambos eliminar os “soldados inimigos”, sem que se coloque nenhuma perspectiva de vitória de um lado ou outro.”

Os últimos 10 anos do sistema prisional no Brasil é analisado pelo assessor jurídico da Pastoral Carcerária Nacional, José de Jesus Filho. “O Brasil é o 4º. país do mundo em número de presos. É também o segundo país na América do Sul em número de presos por cem mil habitantes, perdendo só para o Chile. Em janeiro deste ano, a Secretaria da Administração Penitenciária de São Paulo anunciou a construção de 44 novas unidades prisionais. Se somarmos os privados de liberdade com aqueles cumprindo pena alternativa teremos um número aproximado a 1 milhão de apenados. Isso sem contar aqueles que estão em livramento condicional e regime aberto, o que eleva a cifra a bem mais de um milhão de pessoas”, avalia.

O livro mostra que, em relação às violações a crianças e adolescentes, em certos contextos brasileiros, o risco de um jovem negro ser assassinado é cinco vezes maior que o risco que corre um jovem branco. A análise é feita por Maria Helena Zamora, vice-Coordenadora do Laboratório Interdisciplinar de pesquisa e Intervenção Social – LIPIS da PUC-Rio, e pela psicóloga Claudia Canarim. “É impossível deixar de ver o racismo como “modulador” de tais práticas violentas. Basta percebermos a violência estrutural de dados como o “Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005 – Racismo, Pobreza e Violência”. Ali veremos que, apesar do crescimento da renda das últimas décadas, o percentual de negros pobres nunca ficou abaixo de 64%. Embora sejam 44,7% da população total, os negros são 70% entre os 10% mais pobres e não passam de 16% entre os 10% mais ricos. Os dados de mortes apontam para uma continuidade de práticas históricas repressivas e genocidas contra essa população”, escrevem.

Os direitos trabalhistas são analisados por Clemente Ganz Lúcio e Patrícia Lino Costa, pesquisadores do DIEESE. “Apesar de o crescimento ter amenizado os problemas estruturais do mercado de trabalho, não eliminou o elevado contingente de pessoas que buscam encontrar um emprego nem suprimiu a informalidade das relações de trabalho e uma proporção grande de trabalhadores não consegue acesso aos benefícios legais que o contrato formal garante. A rotatividade da mão de obra é elevada, devido à facilidade em se demitir trabalhadores; há uma grande parcela de autônomos que não têm proteção social relacionada ao trabalho. Tudo isso sem contar a dificuldade enfrentada por milhares de jovens, negros e mulheres em conseguir uma ocupação de qualidade e bem remunerada”, afirmam os autores.

Especialistas em educação, Mariângela Graciano e Sérgio Haddad fazem um balanço do tema. “A exclusão de jovens e adultos entre aqueles considerados sujeitos do direito à educação pode também ser observada nas cerca de 14 milhões de pessoas que ainda não têm acesso ao letramento, o que representa 10% da população total. Desde 1981, o analfabetismo caiu 13,2 pontos percentuais, índice considerado baixo. Destaca-se ainda o alto índice verificado no Nordeste: 20% da população”, afirmam os representantes da Ação Educativa.

A advogada Beatriz Galli, assessora de direitos humanos do Ipas Brasil, traz um artigo sobre os direitos reprodutivos na última década. A dimensão da mortalidade materna também é analisada pela autora. “Os índices continuam elevados e não há indícios de que o país consiga atingir o objetivo do milênio de reduzir a mortalidade materna em 75%. Nesse sentido, há restrição da capacidade e da liberdade das mulheres para viver e realizar seus projetos de vida, que, para serem alcançados, incluem necessariamente o direito a desfrutar de uma vida sexual e reprodutiva saudável e satisfatória, informada, com autonomia, livre de discriminação, coerção ou violência, e, acima de tudo, livre de morte materna evitável. A criminalização do aborto pela lei vigente contribuiu para os altos índices de morbi-mortalidade materna no país. O aborto inseguro é uma triste realidade, estimando-se a ocorrência de aproximadamente 1 milhão de abortos anualmente, conforme apontam dados de estudos recentes.”

O clima é outro tema presente no Relatório este ano. Segundo o consultor para energia e mudanças climáticas da Fundação Heinrich Böll, Sérgio Dialetachi, a maior parcela de culpa do Brasil nas mudanças climáticas globais ainda vem das chamadas ‘modificações no uso do solo’. “Segundo o Inventário Nacional de Fontes de Emissão de Gases do Efeito Estufa, realizado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, a derrubada de florestas, as queimadas, a degradação de ecossistemas, a pecuária e a agricultura são as nossas atividades que mais contribuem para o aquecimento do planeta. A importância das modificações no uso do solo não vem somente da quantidade de carbono

que pode ser jogada na atmosfera numa queimada ou no revolvimento do solo durante a aragem. A conservação de florestas e de terras férteis tem relação direta com a proteção do lençol freático, o fluxo das águas, o regime de chuvas, a capacidade de resfriamento da atmosfera, a manutenção da biodiversidade, a proteção do solo e a reciclagem de nutrientes, entre outros aspectos”, analisa o autor.

Uma série de outros temas são tratados no livro, seguindo o objetivo da Rede Social de contribuir com a discussão sobre direitos humanos no Brasil, de forma ampla e aprofundada. Nossa intenção é descrever fatos, mas também chegar às causas estruturais das violações de direitos fundamentais. Nesse sentido, o artigo do economista Guilherme Delgado, constata: “O que vai acontecer concretamente sobre a desigualdade no Brasil na próxima década, não se pode com certeza prognosticar. Mas, sim, assumir posição. Políticas sociais e agrárias são cruciais para melhorar a desigualdade social e ambas dependem crucialmente da redistribuição da renda da riqueza social, que somente políticas públicas bem estruturadas realizam”.

*A Rede Social de Justiça e Direitos Humanos agradece todas as contribuições que tornaram possível este trabalho ao longo de 10 anos. Esperamos continuar juntos nesta caminhada.*



## **Organizações que participaram da elaboração do relatório “Direitos Humanos no Brasil”, nestes 10 anos:**

Ação dos Cristãos para a Abolição da Tortura  
Ação Educativa  
Aliança Estratégica Latino-Americana e Caribenha de Afrodescendentes  
Assessoria do gabinete da vereadora Flávia Pereira (PT/SP)  
Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA)  
Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros (ABGLT)  
Associação Brasileira de ONGs (ABONG)  
Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)  
Associação Juízes para a Democracia  
Associação Movimento Paulo Jackson Ética, Justiça, Cidadania  
Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas  
Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras  
Associação da Parada do Orgulho GLBT de São Paulo  
Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (ASSEMA)  
Campanha “Por Um Brasil Livre de Transgênicos”  
Cáritas Brasileira  
Central de Movimentos Populares de São Paulo  
Central Única dos Trabalhadores (CUT)  
Centro de Articulação da População Marginalizada (CEAP)  
Centro de Cultura Luís Freire  
Centro de Cultura Negra do Maranhão  
Centro de Defesa dos Direitos da Criança do Adolescente Pe.Marcos Passerini  
Centro de Direitos Humanos Evandro Lins e Silva  
Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC) da Universidade Cândido Mendes  
Centro de Estudos e Ação da Mulher (SER MULHER)  
Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré (CEASM)  
Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas  
Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra  
Centro e Atendimento às Vítimas da Violência (CEA/ES)  
Centro Pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL)  
Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos – COHRE Américas

Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo  
Comissão de Anistia/Ministério da Justiça  
Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa de São Paulo  
Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados  
Comissão de Direitos Humanos da OAB  
Comissão de Direitos Humanos da Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)  
Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo  
Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos  
Comissão de Relações Étnicas e Raciais da Associação Brasileira de Antropologia  
Comissão Organizadora de Acompanhamento para os Julgamentos do Caso do Carandiru  
Comissão Pastoral da Terra (CPT)  
Conselho Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo  
Conselho Federal de Psicologia  
Conselho Indigenista Missionário (Cimi)  
Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ)  
Criola, Organização de Mulheres Negras  
Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE)  
Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO)  
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/Fiocruz)  
Escritório Nacional Zumbi dos Palmares  
Falapreta! Organização de Mulheres Negras  
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)  
Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAGRI)-Pará  
FIAN Brasil  
FIAN Internacional  
Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança  
Fundação Perseu Abramo  
Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP)  
Geledés-Instituto da Mulher Negra  
Grito dos Excluídos Continental  
Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC/NEPP-DH/UFRJ)  
Grupo de Trabalho Cidadania e Territorialização Étnica  
Grupo de Trabalho Hegemonias e Emancipações da CLACSO  
Grupo de Trabalho Interministerial “Mulheres Encarceradas”

Grupo Solidário São Domingos  
Grupo Tortura Nunca Mais  
Instituto Carioca de Criminologia  
Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)  
Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS)  
Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD)  
Instituto Polis  
Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS)  
Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER)  
International Rivers Network (IRN)  
Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social  
Ipas Brasil  
Jornal Brasil de Fato  
Movimento das Mulheres Camponesas  
Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)  
Movimento dos Pequenos Agricultores  
Movimento Humanos Direitos (MHuD)  
Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB)  
Movimento Nacional de Direitos Humanos  
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)  
Movimento Sem Teto do Centro (MSTC)  
Observatório das Nacionalidades  
Observatório de Favelas do Rio de Janeiro  
ODH - Projeto Legal  
Organização Civil de Ação Social (OCAS)  
Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo  
Pastoral Carcerária Nacional  
Pastoral Operária Metropolitana – SP  
Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (Plataforma DhESC Brasil)  
Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão  
Programa Justiça Econômica – Dívida e Direitos Sociais  
Projeto Brasil Sustentável e Democrático/Fase  
Rede Brasil sobre IFMs  
Rede de Ação e Pesquisa sobre a Terra

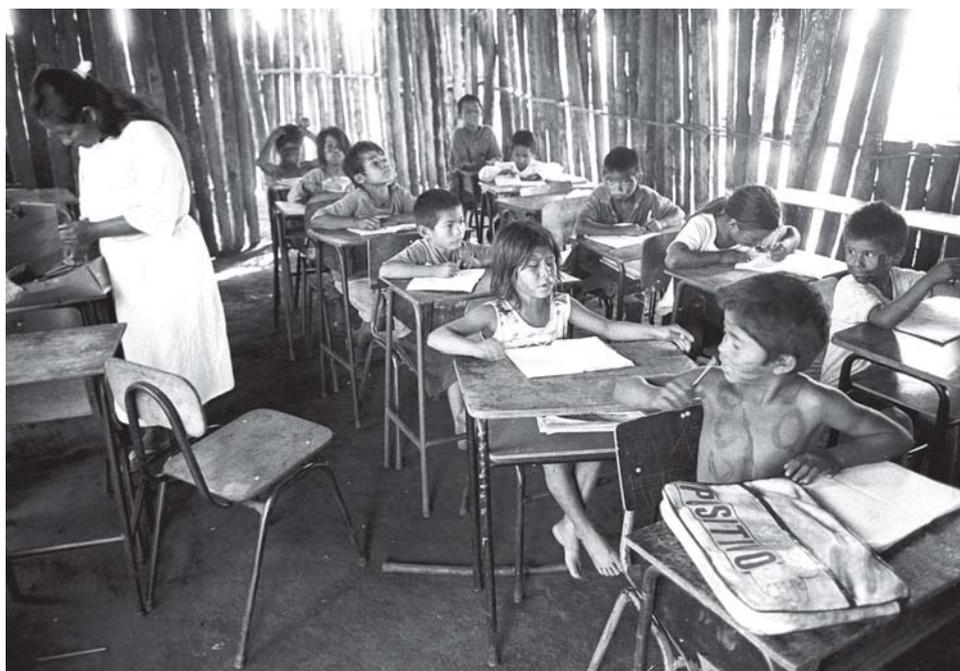
Rede Jubileu Sul  
Revista Caros Amigos  
Revista Democracia Viva - IBASE  
Revista Sem Fronteiras  
Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura do Município de São Paulo  
Sempreviva Organização Feminista – SOF  
Serviço Pastoral dos Migrantes  
Sindicato de Trabalhadores Rurais de Alcântara  
Sindicato dos Advogados de São Paulo  
Sindicato dos Professores do Ensino Público Estadual de São Paulo (Apeoesp)  
Sociedade Maranhense de Direitos Humanos  
Themis - Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero  
UNAFISCO Sindical - Sindicato Nacional dos auditores fiscais da Receita Federal  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)  
Universidade Estadual Paulista (UNESP)  
Usina - Assessoria Técnica de Movimentos Populares em Políticas Urbanas e Habitacionais  
Via Campesina Brasil





## Capítulo I

# DIREITOS HUMANOS NO MEIO RURAL



*Escola indígena Tembeé, Pará*



Há no campo mais de 100 mil famílias acampadas. Inscritas nos programas de reforma agrária estão mais de 800 mil. Portanto, há atualmente quase um milhão de famílias a espera do sonho da reforma agrária. Além dos acampados e inscritos, há, ainda, segundo os estudos sobre o potencial de famílias interessadas, entre 2,5 e 6,1 milhões de famílias. É por isso que os camponeses sem terra do Brasil entraram definitivamente na agenda política. Eles estão conscientes de seus direitos constitucionais, por isso, vão à luta. Há, assim, um movimento camponês na sociedade brasileira maior do que aqueles que hoje formam os movimentos sociais. É por isso que eles não param de crescer.

## A política de reforma agrária no Brasil

*Ariovaldo Umbelino de Oliveira<sup>1</sup>*

*“Não se justifica num país, por maior que seja ter alguém com mais de 30 mil alqueires de terra! Dois milhões de hectares de terras! Isto não tem justificativa em nenhum lugar do mundo! Só no Brasil. Porque temos um Presidente covarde, que fica na dependência de contemplar uma bancada ruralista a troco de alguns votos.”*  
*(Luís Inácio Lula da Silva – Revista Caros Amigos – novembro de 2000).*

A raiz do desenvolvimento capitalista moderno no Brasil está em seu caráter rentista. Isto quer dizer que a concentração da propriedade privada da terra atua como processo de concentração da riqueza e do capital. Seu desenvolvimento se faz, principalmente, através da fusão em uma mesma pessoa do capitalista e do proprietário de terra. Embora este processo tenha sua origem na escravidão, e em particular na passagem do trabalho escravo para o trabalho livre,

---

<sup>1</sup> *Ariovaldo Umbelino de Oliveira é Professor Titular Geografia Agrária – FFLCH - USP*

foi a partir da segunda metade do século XX que esta fusão ampliou-se significativamente. Assim, a chamada modernização da agricultura não atuou no sentido da transformação dos latifundiários em empresários capitalistas, mas, ao contrário, transformou os capitalistas industriais e urbanos, sobretudo do Centro-Sul do país, em latifundiários. A política de incentivo fiscal da SUDAM nos governos militares foi um dos instrumentos de política econômica que viabilizou esta fusão. Os proprietários de terra possuem áreas no Brasil, com dimensões nunca registradas na história da humanidade.

Segundo as estatísticas cadastrais do INCRA, em 1967, em termos totais, o Brasil tinha 3.638.931 imóveis rurais; destes, 1,4% (50.945) eram imóveis classificados como grandes propriedades (mais de 1.000 hectares) e ocupavam 48,9% (176.091.002 ha) da área total de 360.104.300 hectares. Em 1978, o número total de imóveis era 3.071.085, e as grandes propriedades representavam 1,8% (56.546), ocupando 57% (246.023.591 ha) da área total (419.901.870 ha). No pólo oposto estavam os pequenos imóveis, com área inferior a 100 hectares, que representavam em número, em 1967, 86,4% (3.144.036), mas ocupavam uma área de apenas 18,7% (67.339.504 ha). Em 1978, eram 83,8% (2.581.838 ha) ocupando 14,8% (59.939.629 ha) da área total.

Assim, a modernização da agricultura veio acompanhada desta crescente concentração fundiária. Isto quer dizer que entre 1967 e 1978, os latifúndios no Brasil ampliaram sua área em 69.939.589 ha e as pequenas propriedades perderam 7.399.875 ha.

Nem mesmo o crescimento da luta pela terra na década 80 fez com que as estatísticas cadastrais do INCRA de 1992 continuassem a revelar o caráter concentrador da terra no Brasil. Neste ano, os resultados apresentados continuaram a indicar que, no Brasil, havia 3.114.898 imóveis rurais e, entre eles, 43.956 imóveis (2,4%), com área acima de 1.000 hectares, ocupando 165.756.665 hectares (50,0%) de uma área total de 331.364.012 ha. Enquanto isso, outros 2.628.819 imóveis (84,4%), com área inferior a 100 hectares, ocupavam apenas 59.283.651 hectares (17,9%). Além disso, estudos revelavam que, se o INCRA fizesse cumprir os preceitos da Lei 8.629 de 1993, ter-se-ia 115.054.000 hectares (20% da área total) como grandes propriedades improdutivas.

Foi, portanto, por isso que na década de 90 as lutas pela reforma agrária aprofundaram-se e o Estado teve que responder com políticas públicas de assentamentos fundiários.

Os últimos dados disponíveis sobre a estrutura fundiária do Brasil são de agosto de 2003 e estão presentes no II Plano Nacional de Reforma Agrária. **(Tabela 1)** A análise de seus números permite verificar uma pequena alteração no processo de concentração fundiária do país. As grandes propriedades representavam 1,6% dos imóveis (69.123) de um total de 4.238.421 imóveis rurais, ocupando 43,7% (183.463.319 ha) de uma área total de 420.345.382 ha. Enquanto isso, as pequenas propriedades representavam 85,2% dos imóveis (3.611.429), ocupando 20,1% da área (84.373.860 ha). Comparando-se os dados de 1992 e 2003, verifica-se que

ocorreu um crescimento da área total do cadastro de 88,9 milhões de hectares, distribuído de forma desigual, pois neste período a média propriedade ficou com mais da metade (52%) da área que aumentou, e a grande propriedade ficou com 20%, enquanto que a pequena propriedade ficou com 28%. Tratou-se, pois, da ação dos movimentos sociais de luta pela terra que se desenvolveram no país, nesta luta nacional dos camponeses brasileiros pelo acesso à terra.

**Tabela1. – Estrutura Fundiária Brasileira, 2.003.**

Grupos de área total (ha)	Imóveis	% dos imóveis	área total (ha)	% de área	área média (ha)
Menos de 10	1.338.711	31,6%	7.616.113	1,8%	5,7
De 10 a -25	1.102.999	26,0%	18.985.869	4,5%	17,2
De 25 a -50	684.237	16,1%	24.141.638	5,7%	35,3
De 50 a -100	485.482	11,5%	33.630.240	8,0%	69,3
De 100 a -200	284.536	6,7%	38.574.392	9,1%	135,6
De 200 a -500	198.141	4,7%	61.742.808	14,7%	311,6
De 500 a -1.000	75.158	1,8%	52.191.003	12,4%	694,4
De 1.000 a -2.000	36.859	0,9%	50.932.790	12,1%	1.381,8
De 2.000 a -5.000	25.417	0,6%	76.466.668	18,2%	3.008,5
5.000 e Mais	6.847	0,1%	56.164.841	13,5%	8.202,8
<b>Total</b>	<b>4.238.421</b>	<b>100,0 %</b>	<b>420.345.382</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: INCRA – situação em agosto de 2003 in II PNRA, Brasília, 2003.

Mas, mesmo assim, os dados de 2003 continuavam mostrando a concentração da terra no país. O Brasil possui uma área territorial de 850 milhões de hectares. Desta área total, as unidades de conservação ambiental ocupavam 102 milhões de hectares, as terras indígenas 128 milhões de hectares e a área total dos imóveis cadastrados no INCRA aproximadamente 420 milhões de hectares. Restam ainda outros 30 milhões de hectares dessa área total ocupada pelas águas territoriais internas, áreas urbanas e ocupadas por rodovias, e posses que deveriam ser regularizadas, e outros 170 milhões de hectares de terras devolutas, a grande maioria cercada ilegalmente, particularmente, pelos grandes proprietários.

Estas terras devolutas estão distribuídas por todo o país. A região Norte possui mais de 80 milhões de hectares de terras devolutas, das quais, 40 milhões no estado do Amazonas e 31 milhões no Pará. A região Nordeste tem mais de 54 milhões de hectares de terras devolutas, sendo que a Bahia tem mais de 22 milhões de hectares, e o Piauí mais de 9 milhões de hectares. A região Sudeste, por sua vez, tem um total de mais de 16 milhões de hectares de terras devolutas e entre os estados com maior presença está Minas Gerais, com mais de 14 milhões de hectares. A região Sul tem também mais de 9 milhões de hectares de terras devolutas e o estado do Rio Grande do Sul tem mais de 6 milhões de hectares destas terras. A região Centro-Oeste concentra, por sua vez, cerca de 12 milhões de hectares das terras devolutas, e o estado de Mato Grosso sozinho tem mais de 9 milhões de hectares delas.

Assim, mais de 30% do território brasileiro ainda são terras devolutas, terras que fazem parte, portanto, das terras públicas não discriminadas. Entre os estados esta distribuição percentual apresenta-se da seguinte forma:

- menos de 10%: RO, RR, AP, TO, SP, PR, MS e GO;
- entre 10 e 20%: AC, MA, ES, RJ, SC e DF;
- entre 20 e 30%: AM, PA, SE, MG e RS;
- entre 30 e 40%: PI, CE, RN, PB e PE;
- entre 40 e 50%: AL.

Portanto, o estado de Alagoas é aquele que tem o maior percentual de suas terras como devolutas, 36%. Mato Grosso do Sul e São Paulo têm os menores percentuais, 4%. Mesmo o atual Distrito Federal tem 14% de suas terras como devolutas. Este é o lado complexo da distribuição das terras no país, pois, por onde quer que se ande pelo território brasileiro, sempre há alguém dizendo que “as terras que ele cercou são suas”. E mais: não há por este país continente um metro quadrado de terra que não tenha alguém que se diga dono. O fato ocorrido foi que aqueles que se dizem “proprietários” cercaram mais terras do que aquelas que seus documentos registram.

Há também, entre os 420 milhões de hectares cadastrados no INCRA, um total de 4,2 milhões de imóveis. Entre eles, a concentração fundiária indica que a área média nas grandes propriedades é de 2.700 hectares, enquanto que nas pequenas é de 25 hectares, ou seja, mais de 100 vezes menor. Entre estas grandes propriedades, o INCRA, ao aplicar a Lei 8629 de 1993, que define os índices de produtividade, encontrou 120 milhões de hectares de terras improdutivas, o que equivalia a 70% do total. Ou seja, a grande propriedade é no Brasil, majoritariamente, improdutiva e este é seu caráter fundamental. A terra não é apropriada privadamente para ser posta para produzir, pois a terra mesmo sem nada produzir permite ao seu proprietário a geração de riqueza. Ela funciona, simultaneamente, como reserva de valor (realizada na venda da propriedade) ou, o que é mais comum, como reserva patrimonial (utilizada como patrimônio colocado como garantia quando se vai ao sistema financeiro tomar empréstimos).

Analisando-se a distribuição das grandes propriedades improdutivas do país, verifica-se que, em primeiro lugar, há no Brasil um total de 111.495 imóveis classificados como grande propriedade pelo INCRA (mais de 15 módulos fiscais) que ocupavam 209.245.470 hectares. Entre estes, em agosto de 2003, o cadastro do INCRA indicava a existência de 54.781 imóveis como improdutivos com uma área ocupada de 120.436.202 hectares. Entre os dados significativos sobre a terra improdutiva no Brasil cabe destacar a presença de pouco mais de dez mil imóveis (10.545) com área acima de 50 módulos fiscais, possuindo, praticamente, a metade das terras improdutivas (59,8 milhões de hectares), o que permite afirmar serem os latifúndios tipicamente improdutivos no Brasil.

A distribuição pelos estados das terras improdutivas revela, também, que todos possuem

áreas significativas de terras improdutivas. Por exemplo, o estado de Mato Grosso tem mais de 34 milhões de hectares; o Pará tem 21 milhões; a Bahia, 9 milhões; Goiás, Maranhão, Tocantins e Minas Gerais têm mais de 6 milhões, e Mato Grosso do Sul tem mais de 5 milhões de hectares de terras improdutivas.

Estes números demonstram cabalmente que há terra em quantidade em todos os estados para se promover uma ampla reforma agrária no país. Por isso é necessário continuar insistindo que a reforma agrária continua ser uma necessidade estrutural da sociedade brasileira e um instrumento para corrigir a desigual distribuição da terra e sua retenção improdutiva, descumprindo o preceito constitucional de que a propriedade privada da terra deve cumprir sua função social, como está previsto no artigo 184 da Constituição Federal do país: “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.”

### Por que reforma agrária?

Muitos jornalistas e intelectuais têm feito a seguinte pergunta: “*Reforma agrária para quê?*” O objetivo é convencer todos de que a Reforma Agrária é desnecessária no Brasil atual. Mas a temática da Reforma Agrária entrou definitivamente na agenda do mundo da política no Brasil a partir da década de 50. Não por vontade dos políticos, muito menos porque uma parte dos intelectuais o quisesse. Mesmo porque muitos deles, inclusive entre os de esquerda, que não a querem, não têm a coragem de dizê-lo. Mesmo assim, ela entrou definitivamente para a agenda política do país porque os camponeses brasileiros tomaram para si a tarefa de sua inserção no mundo da política. Não é demais lembrar que os camponeses brasileiros na história do Brasil nunca tiveram acesso a terra. A famosa Lei de Terras de 1850 fechou esta possibilidade, que, paulatinamente, foi sendo rompida nas muitas lutas pela abertura das posses. O movimento das Ligas Camponesas colocou de forma definitiva a luta dos camponeses sem terra (foreiros) do Nordeste na agenda política nacional. E, com ela, a luta de todos os camponeses em do território brasileiro.

As elites brasileiras sempre pactuaram a não permissão ao acesso à terra, pelos camponeses. O golpe militar de 64 foi o último grande pacto. Nele, contraditoriamente, nasceu o Estatuto da Terra em novembro de 1964 – a Lei da Reforma Agrária - e nasceu também o pacto que tornou os capitalistas do Centro Sul nos maiores latifundiários que a história da humanidade já registrou. A política de incentivos fiscais da SUDAM na Amazônia foi o instrumento político para a maior acumulação primitiva do capital no Século XX no Brasil.

A questão fundamental é que a história do Brasil da segunda metade do século passado é uma história com duas faces contraditórias: uma hegemônica, aquela a que conta a epopéia da concentração fundiária; a outra refere-se a luta sangrenta travada pelos camponeses pelo acesso à terra em todo o território brasileiro. Já foram assassinados no Brasil de 1964 a 2009, mais de

dois mil camponeses (quase mil de 1986 para cá). O número de conflitos superou 9 mil, distribuídos por todo país. O Nordeste concentrou mais de 37% dos conflitos por terra, enquanto que o Norte foi cenário de 21%, o Centro-Oeste 17%; o Sudeste 14% e o Sul com 11%. Desconhecer estes números é desconhecer a barbárie que acompanha o desenvolvimento moderno no campo.

Há no campo mais de 100 mil famílias acampadas. Inscritas nos programas de reforma agrária estão mais de 800 mil. Portanto, há atualmente quase um milhão de famílias à espera do sonho da Reforma Agrária. Além dos acampados e inscritos há, ainda, segundo os estudos sobre o potencial de famílias interessadas entre 2,5 e 6,1 milhões de famílias. É por isso que os camponeses sem terra do Brasil entraram definitivamente na agenda política. Eles estão conscientes de seus direitos constitucionais, por isso vão à luta. Há, assim, um movimento camponês na sociedade brasileira maior do que aqueles que, hoje, formam os movimentos sociais. É por isso que eles não param de crescer.

A reforma agrária é, pois, no mínimo, um processo de ação política que visa retirar parte dos miseráveis (famílias que vivem com menos de um salário mínimo) da base da sociedade e alçá-los, pelo menos, à condição de pobres (2 a 3 salários mínimos).

É também necessário esclarecer que não tem sentido a afirmação de que a reforma agrária vai “*atrapalhar o pujante agronegócio gerador de divisas para o país*”. Primeiro, porque o Brasil possui cadastrado no INCRA, 120 milhões de hectares de terras improdutivas. Somente este dado já demonstra que os governos não têm cumprido o artigo 184 da Constituição Brasileira, que manda desapropriar as grandes propriedades que não cumprem a função social para fins de reforma agrária. Segundo, porque esta área improdutiva não pode ser confundida com aquela que ocupada com fins produtivos e que representa 90 milhões de hectares, pois as grandes propriedades em termos gerais detêm 210 milhões de hectares do território brasileiro.

É por isso que os camponeses movem-se pelo país em uma verdadeira aventura retirante e, a seu modo, vão se inserindo no processo produtivo do campo brasileiro. Entre os camponeses com terra os dados do INCRA mostram que os imóveis rurais com área até 100 hectares cresceram em número perto de um milhão entre 1992 e 2003, e, em superfície, 25 milhões de hectares. Os camponeses com terra representavam, em 2003, um total de mais de 3,6 milhões de pequenos agricultores. Juntam-se a eles aqueles camponeses que pagam, ou em produto ou em dinheiro, para poder produzir na terra, respectivamente, os camponeses parceiros (273 mil) e os camponeses rendeiros (253 mil). Juntam-se também aqueles camponeses que, se recusando a pagar renda em produto ou em dinheiro, abrem a seu modo a posse em terras devolutas, públicas ou mesmo privada. São os camponeses posseiros (674 mil), que representam no país um total de 1,2 milhões estabelecimentos. Assim, entre os camponeses que estão inseridos no processo produtivo, perto de 4,5 milhões de estabelecimentos com área até 100 hectares, ocupando uma superfície de 84,3 milhões de hectares (10% do total do país), a agricultura

camponesa no Brasil vem construindo seu lugar na sociedade brasileira. O campesinato brasileiro continua seguindo sua marcha em luta pela reforma agrária.

## A reforma agrária no governo do Partido dos Trabalhadores

Os números da reforma agrária do MDA/INCRA no governo do PT continuam anunciando uma grande farsa. O número anunciado oficialmente foi que se havia sido assentados até 2008 um total de 519.111 famílias. Trata-se, pois, de uma grande farsa.

O INCRA continua divulgando como assentamentos novos (Meta 1 do II PNRA) todas as famílias que tiveram as RBs – Relação de Beneficiários emitidas desde 2003 pelas suas Superintendências Regionais. Isto quer dizer que o órgão continua somando todas as famílias que tiveram suas posses regularizadas, ou que tiveram seus direitos nos assentamentos antigos reconhecidos, ou foram reassentadas em virtude da construção de barragens, como se fossem assentamentos novos.

Como estabelece o II PNRA, a Meta 1 englobou apenas os novos assentamentos produto da desapropriação ou obtenção de terras públicas para assentar as famílias acampadas e/ou já inscritas (cadastradas) como possíveis beneficiárias da reforma agrária. Esta Meta 1 previa o assentamento de 540 mil famílias assentadas até 2007. Esta foi a meta da reforma agrária acordada em 2003 com os movimentos sociais e ampliada para 640 mil até 2008.

A Meta 2, por sua vez, referia-se à regularização fundiária e previa para 2007 um total de 560 mil posses regularizadas. Também fazia parte do Plano outras Metas, como o reconhecimento de remanescentes de quilombo, as reservas extrativistas e o reconhecimento do direito das famílias em assentamentos antigos oriundos de diferentes situações decorrentes de aquisições e/ou herança de lotes. Isto não é exatamente reforma agrária e sim reordenação fundiária.

Entretanto, o MDA/INCRA continua insistindo em tentar confundir os movimentos sociais e sindicais e a sociedade em geral, afirmando que assentou mais do que o governo do PSDB. A verdade, no entanto, é bem outra. Os dados a seguir mostram esta nova farsa.

Até 2008, depois de efetuados os expurgos e a reclassificação dos mesmos, chegam-se aos seguintes resultados:

- reassentamento fundiário: 2.061 famílias;
- reordenação fundiária: 195.502 famílias;
- regularização fundiária: 138.240 famílias e
- reforma agrária (Meta 1 do II PNRA): 183.308 famílias.

Portanto, o MDA/INCRA não fez 519 mil assentamentos novos até 2008, mas, sim, apenas 183 mil. Assim, o governo Luis Inácio implantou apenas 183.308 assentamentos novos, ficando a diferença (457 mil) para a regularização, reordenação e reassentamentos fundiários.

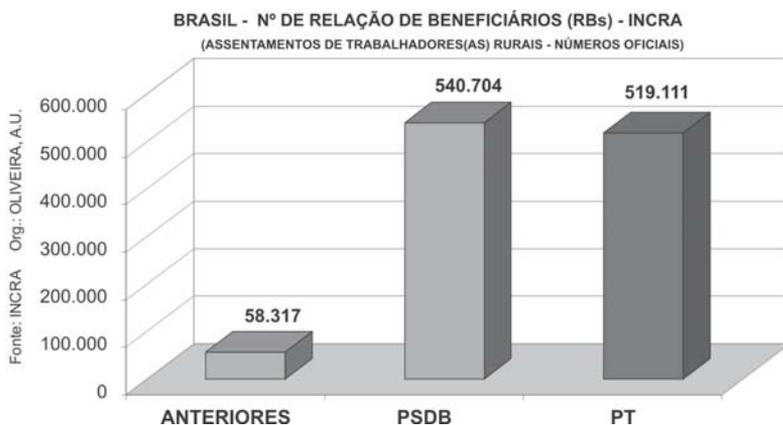
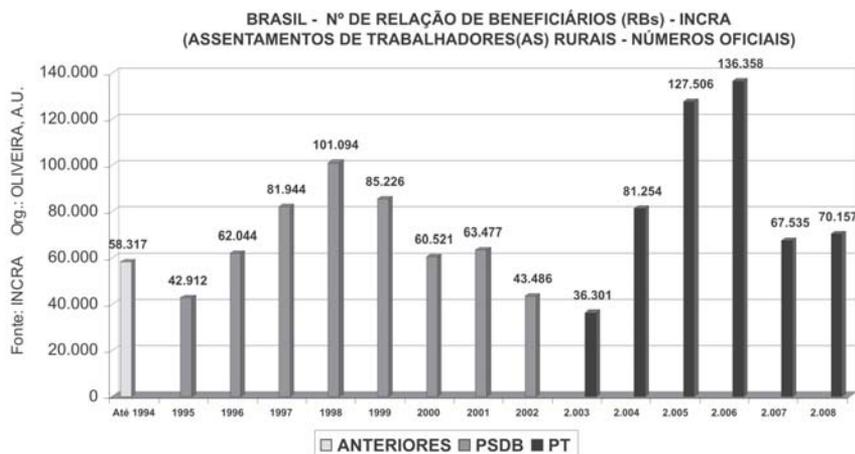
A realidade “nua e crua” que os movimentos sociais e sindicais de luta pela terra têm que acreditar é que apenas pouco mais de um terço da reforma agrária prometida foi feita no

primeiro mandato do governo PT. Têm que acreditar também, que o MDA/INCRA continua mentindo e escondendo a verdade sobre os números da reforma agrária.

## E qual é a consequência dessa prática política?

Mais de 100 mil famílias que estavam acampadas em 2003 continuam acampadas em 2009.

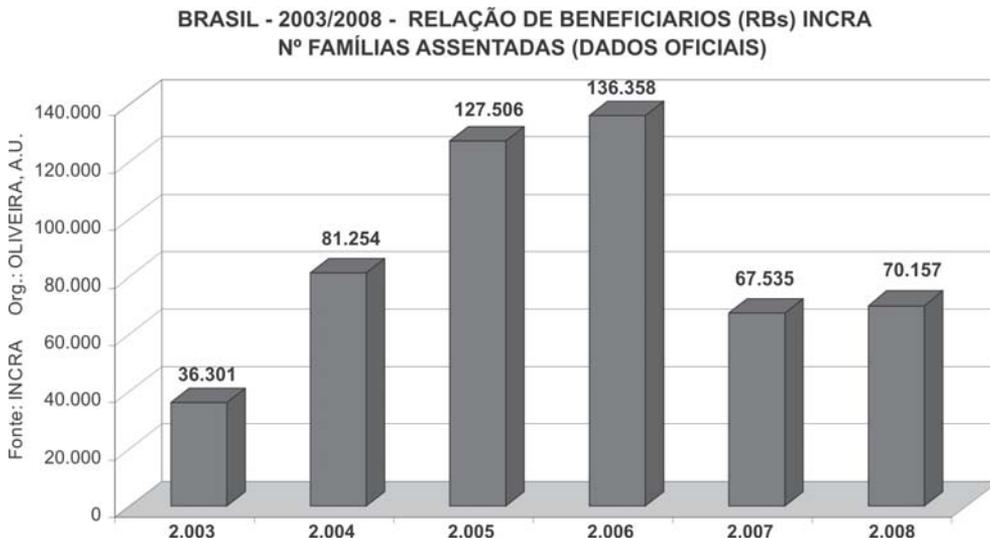
Dessa forma, a reforma agrária não é realizada porque o MDA/INCRA não quer desapropriar os grandes imóveis improdutivos destes estados para não “desestabilizar” o agronegócio. Enquanto isso, o governo vai dando “desculpas esfarrapadas” aos movimentos sociais e sindicais, que, também, já não acreditam mais nelas. Surge, assim, um novo tipo de lógica entre o governo do PT e os movimentos sociais e sindicais: um finge que faz a reforma agrária, os outros fingem que acreditam.



## O governo do PT dá adeus à reforma agrária

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) terminou em 2007 e poucos se lembraram deste fato, ou seja, o governo do PT só faz a reforma agrária se quiser, pois, não tem mais nenhum plano para isso. Mas o MDA/INCRA continua produzindo “factóides” para enganar a sociedade através da mídia com notícias como novo estudo sobre os índices de produtividade; ou: há muitas terras sendo compradas por estrangeiro no Brasil. Aliás, o órgão governamental encarregado de cuidar desta última questão é o próprio Incra, e não se sabe por que ele não toma as providências contra estas vendas se elas são irregulares. Quanto aos novos índices de produtividade que nunca têm sido decretados pelo governo do PT, é mais uma notícia do “me engana que eu gosto”.

Assim, como tenho afirmado, a política de reforma agrária do governo de Luis Inácio da Silva está marcada por dois princípios: não fazê-la nas áreas de domínio do agronegócio e fazê-la apenas nas áreas onde ela possa “ajudar” o agronegócio. Ou seja, a reforma agrária está, definitivamente, acoplada à expansão do agronegócio no Brasil. É como se estivesse diante de uma velha desculpa: **o governo finge que faz a reforma agrária, e divulga números maquiados na expectativa de que a sociedade possa também fingir acreditar.**





## Por que o silêncio sobre a reforma agrária?

Porque, então, o silêncio sobre a reforma agrária? Se há algo que deixa qualquer estudioso intrigado é o silêncio sobre uma determinada questão. A defesa da reforma agrária, que sempre foi bandeira do pensamento progressista e revolucionário, parece que está areada. Poucos têm se manifestado.

O sempre brilhante José Juliano de Carvalho Filho, no artigo “*A nova (velha) questão agrária*”, publicado no jornal Valor Econômico de 22/02/2008, deu o tom: “*Do lado do capital, não existe no campo questão a resolver que lhe dificulte a acumulação. Ao contrário, para as populações exploradas, a questão existe. No mundo gerado pelo capitalismo financeiro, marcadamente aqui na periferia subordinada do sistema global, não há lugar para a grande maioria dessas pessoas - são consideradas meras sobras do progresso capitalista. Para elas, no entanto, a questão agrária é real e significa sobrevivência e, por isso, resistem.*”

Entretanto, parece que para a maioria dos intelectuais seria melhor que a questão agrária não existisse e que a luta pela reforma agrária fosse encerrada. Mas, via de regra, todo mês o Brasil real tem sido sacudido pelas ocupações de terras.

Na mídia, o jornalista Eduardo Scolese, em reportagem de capa do jornal Folha de São Paulo (07/01/2008), levantou os dados de desapropriação e chegou à conclusão que o INCRA tinha obtido menos terras para a reforma agrária em 2007, ou seja, apenas 204,5 mil hectares, que dariam para assentar cerca de 6 mil famílias.

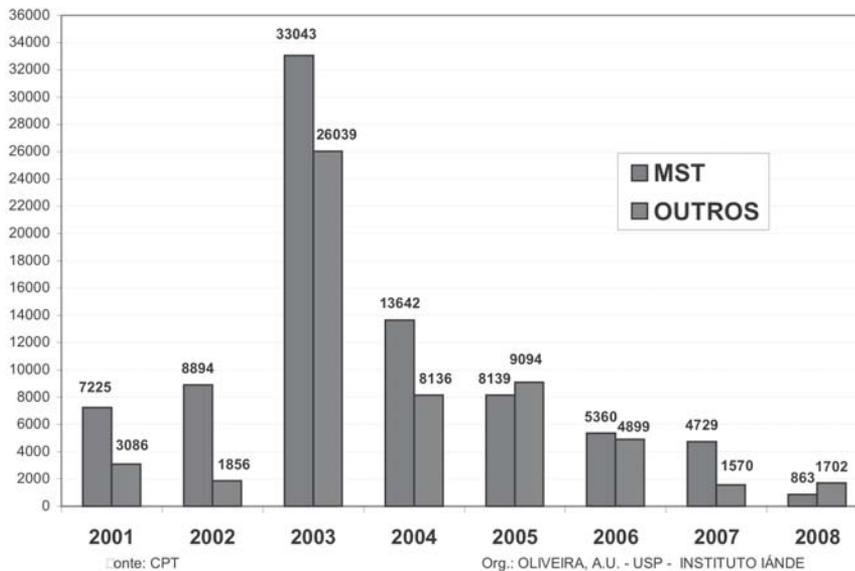
Entre as lideranças dos movimentos socioterritoriais, João Pedro Stédile é de opinião que “*Nesse campo o governo Lula não avançou nada. Porque reforma agrária acontece quando são tomadas medidas de Estado que democratizem a propriedade da terra. Temos dados que mostram o contrário: nos últimos seis anos aumentou a concentração da propriedade agrária. O que está em curso no Brasil é uma contra-reforma.*” (Estado de S. Paulo, 24/02/2008, p.A17)

Dom Tomás Balduino da CPT, em entrevista à revista ISTOÉ (nº1993, ano 31 de 16/01/2008), também registrou sua avaliação: “Na luta contra o latifúndio, Lula não fez diferença nenhuma. É verdade que ele não reprimiu os movimentos sociais, como o Fernando Henrique, e dialogou, não fechou as portas [...] As desapropriações estão muito aquém das metas que ele mesmo traçou. Hoje, reforma agrária é um assunto que saiu de pauta, de cogitação.”

O refluxo do movimento de massas e o fluxo dos recursos financeiros governamentais canalizados para as políticas compensatórias (bolsas de todo tipo e estilo, etc) parece que estão aquietando aqueles que lutaram bravamente pela reforma agrária nos últimos 30 anos.

Mas é preciso ser dito também que o silêncio das massas camponesas intriga. Tudo indica que os dois processos intercambiaram-se.

### BRASIL - Número de Famílias Novas Acampadas





O Censo Agropecuário de 2006, recentemente divulgado pelo IBGE, comprova a manutenção da inaceitável desigualdade na distribuição da terra no Brasil. Os dados liberados pelo IBGE mostram novamente que o alto grau de concentração fundiária no País persiste como estigma da sociedade brasileira. Esta característica da nossa história responde, em boa parte, por outras desigualdades gritantes da estrutura social brasileira — renda, terra, educação, segurança e outras tantas misérias. O censo confirma a estabilidade do nível da concentração fundiária em relação aos dois últimos censos (1985 e 1996). O indicador que comprova este fato é o Índice de Gini, cujos valores podem variar entre zero (igualdade absoluta) e um (desigualdade absoluta). Pois bem, considerando-se os três últimos censos, o referido índice apresenta os seguintes valores: 0,857 (censo de 1985), 0,856 (1995) e 0,854 (2006). Três valores expressivamente altos. Comparando-se os extremos da distribuição das terras, enquanto os estabelecimentos rurais com mais de 1000 hectares dominam 43% do total da área, os pequenos com menos de 10 hectares perfazem apenas 2,7% desse total.

## Concentração, Política Agrária e Violência no Campo: Dez Anos

José Juliano de Carvalho Filho\*

“A Violência é outra face da questão agrária brasileira.  
(...) Fruto da concentração fundiária e da inação do Poder Público.  
Essa violência se materializa nas reações dos grandes proprietários,  
milícias armadas e polícias, provocando os assassinatos dos trabalhadores”<sup>1</sup>.

---

\* José Juliano de Carvalho Filho

é economista, Professor da FEA-USP e Diretor da ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária). É membro do Conselho Consultivo da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

<sup>1</sup> Reforma Agrária Quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil / Deputado João Alfredo Telles de Mel (Org). Brasília, Senado Federal, 2006: pg.57.

A citação que inicia este artigo associa violência, latifúndio e ação do Estado. Por si própria, a publicação da qual foi destacada é exemplo significativo da truculência e predomínio dos interesses latifundiários (ruralistas) no Brasil. Trata-se do Relatório do deputado relator da CPMI da Terra, rejeitado na referida comissão por 13 votos contra 8 e substituído na última hora por outro que mais não faz do que omitir conflitos e injustiças e tentar criminalizar as organizações dos trabalhadores - MST principalmente. Ao latifúndio travestido em agronegócio é inaceitável que os pobres se organizem.

O presente artigo, escrito para compor a edição que comemora os dez anos do Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, analisa para esse período os três aspectos da questão agrária brasileira destacados na epígrafe: concentração fundiária, política agrária e violência no campo.

## Concentração Fundiária

O Censo Agropecuário de 2006, recentemente divulgado pelo IBGE<sup>2</sup>, comprova a manutenção da inaceitável desigualdade na distribuição da terra no Brasil. Os dados liberados pelo IBGE mostram novamente que o alto grau de concentração fundiária no País persiste como estigma da sociedade brasileira. Esta característica da nossa história responde, em boa parte, por outras desigualdades gritantes da estrutura social brasileira — renda, terra, educação, segurança e outras tantas misérias. O censo confirma a estabilidade do nível da concentração fundiária em relação aos dois últimos censos (1985 e 1996). O indicador que comprova este fato é o Índice de Gini, cujos valores podem variar entre zero (igualdade absoluta) e um (desigualdade absoluta). Pois bem, considerando-se os três últimos censos, o referido índice apresenta os seguintes valores: 0,857 (censo de 1985), 0,856 (1995) e 0,854 (2006). Três valores expressivamente altos. Comparando-se os extremos da distribuição das terras, enquanto os estabelecimentos rurais com mais de 1000 hectares dominam 43% do total da área, os pequenos com menos de 10 hectares perfazem apenas 2,7% desse total.

Com relação a 1996 houve redução do número dos estabelecimentos com menos que 10 hectares e redução da área ocupada por eles — de 9,9 milhões ha em 1996 para 7,7 milhões de ha em 2006. Considerando-se as unidades com mais de 2.500 ha constatou-se que 31.899 estabelecimentos perfazem 98 milhões de hectares.

<sup>2</sup> No dia 06/11/2009, mais de um mês após a primeira divulgação, o jornal Folha de São Paulo veiculou declaração do IBGE que afirma ter havido erro na estimativa do Índice de Gini para o país como um todo. O valor anunciado anteriormente (0,872) deveria ser substituído por 0,854. Considerando-se correta esta última estimativa, implica concluir, ao contrário do anunciado em 30 de setembro, que não houve agravamento da concentração de terras no período intercensitário. De qualquer forma, seja lá qual for o valor correto, no mínimo, a concentração de terras foi mantida em nível escandalosamente alto. Esperemos que o IBGE respeite a sua tradição e tenha mais cuidado em tratar seus indicadores, em especial aqueles de grande significado. O índice de Gini que mede a concentração fundiária do país é um deles.

O período censitário aqui referido não corresponde exatamente aos dez anos do Relatório da Rede Social, no entanto a afirmativa de que a concentração persiste para todo o tempo de existência desta publicação é evidente. Considerando-se os últimos três anos, não se verifica qualquer fato que indique reversão desta tendência em favor dos pobres do campo. Pelo contrário. Se indícios há eles apontam para o crescimento da concentração em áreas de expansão das monoculturas. Como exemplo considere-se o caso do Estado de São Paulo<sup>3</sup> que apresentou crescimento expressivo da lavoura da cana-de-açúcar e alteração significativa do índice de Gini — de 0,758 (censo de 1996) a 0,804 no censo de 2006. O grande beneficiário continua a ser o latifúndio travestido de agronegócio com forte presença e associação com as grandes companhias transnacionais.

A política agrária objeto de análise no próximo item confirmará esta última afirmativa. Demonstrará que as mudanças ocorridas beneficiaram ainda mais aos ruralistas e seus negócios em detrimento daqueles que precisam da terra para sobreviver.

## Política Agrária

O Relatório de Direitos Humanos da Rede Social sempre atribuiu grande importância à situação vivida no meio rural. O objetivo deste item é caracterizar a política agrária vigente nos últimos dez anos.

Em 2003 o país saudava um resultado eleitoral alvissareiro, *sui generis* em sua história política. Era grande a esperança de ocorrência de importantes transformações sócio-econômicas e políticas. O presidente eleito representava a possibilidade de mudança inclusive porque o país já sofria as conseqüências indesejáveis da adesão ao neoliberalismo e conseqüente subordinação internacional.

O processo de submissão do estado ao poder econômico privado nacional e internacional caracterizou o governo Collor e foi aprofundado nos dois períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso. O governo de Itamar Franco esboçou resistência, mas pouco conseguiu. Tratava-se de um mandato apenas destinado a completar o período governamental interrompido com o impeachment de Fernando Collor.

Tais fatos, somados ao histórico do candidato e do seu partido, cercou de muita esperança a posse de Lula. Esperava-se um governo voltado aos interesses dos mais pobres. Almejava-se ação política vigorosa com o objetivo de alterar profundamente a lamentável e estranhíssima pirâmide social brasileira — base enorme composta por muitos pobres, alguma classe média subordinada aos poderosos e vértice destacado, semelhante a um ponto que paira nas alturas da riqueza e do poder. Nada os atinge!

No meio rural, como não podia deixar de ser, a expectativa era a inversão da tendência concentradora das terras. Supunha-se a implantação de uma reforma agrária

<sup>3</sup> O IBGE não declarou erros nos cálculos do índice de Gini para os estados.

de fato — não palavras vãs — e políticas de apoio à produção condizentes com as necessidades dos pequenos proprietários, arrendatários, assentados, trabalhadores sem terra, camponeses, agricultores familiares e agricultura de baixa renda<sup>4</sup>.

Infelizmente, o governo Lula acabou surpreendendo ao revés — *sui generis* às avessas. Sua atuação não alterou nada de relevante em relação à política agrária implantada nos dois períodos de governo FHC.

Há dez anos o Brasil vivia o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Em síntese, a política implementada na época — “O Novo Mundo Rural” — foi marcada pela chamada “reforma agrária de mercado”, desmontou conceitos e condições para uma distribuição fundiária efetiva. Duas linhas de atuação norteavam o governo na época. De um lado, propaganda mostrando agressividade na implementação da política fundiária, anúncio de medidas e números, sempre contestados com razão. De outro, com a conivência da mídia, exercia crítica contínua aos movimentos sociais — sobretudo o MST — com os objetivos de desqualificá-los, enfraquecê-los e criminalizá-los. Essas duas características encobriam a ineficácia da política.

Nessa situação deu-se a posse do novo governo, cuja política agrária foi acompanhada e analisada, ano a ano, pelos Relatórios da Rede Social.

O documento de 2005 registrou a esperança oriunda da proposta de PNRA<sup>5</sup> (entregue em 2003) que, embora derrotada no interior do governo, corroborou para que fosse definido e anunciado o II PNRA. Nesse mesmo artigo, todavia, já se registrava o desencanto. O governo abandonara a pretensão de implantar uma política agrária de caráter estrutural. Ela incomodaria aos senhores da terra e do capital.

O artigo publicado no Relatório de 2006 confirmou o previsto. A proposta de reforma agrária com potencial de alterar as estruturas no campo e reverter a situação de injustiça e de exclusão fora esvaziada no decorrer do tempo. A promessa de “*reforma agrária ampla, massiva e de qualidade*” passou para o reino do faz-de-conta. Ao MDA e ao Incra caberia apenas fazer de conta que faz política. Tratar da “pequena política”. É interessante lembrar que a análise dos diversos documentos da campanha e de governo mostrou o desaparecimento gradativo dos compromissos com a reforma agrária<sup>6</sup>, inclusive com a atualíssima questão dos índices de produtividade para efeito de desapropriação de terras para a reforma agrária.

Posteriormente, em novo artigo, a preocupação central foi caracterizar a questão agrária brasileira frente à opção do governo pelo “modelo do agronegócio”. Na ocasião afirmou-se que “*a prevalência desse modelo, na ausência de um projeto de nação e de controles*

<sup>4</sup> Na literatura sobre a questão agrária brasileira há muita controvérsia sobre a definição dessas categorias. Aqui, colocamos todas. Cada qual escolha a sua. O que importa é que a referência é para os pobres do campo.

<sup>5</sup> Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

*públicos adequados, definia a questão agrária dos tempos atuais. Afirmamos igualmente que essa nova questão agrária era caracterizada pelo forte agravamento dos velhos efeitos do avanço do capital em detrimento dos trabalhadores e camponeses*". Falávamos em concentração fundiária, perda de biodiversidade, redução da policultura, agravamento da exploração da mão de obra, trabalho escravo, mortes por exaustão, migrações, cana-de-açúcar na Amazônia, poluição das águas e da atmosfera, milícias rurais a serviço do capital - internacional e nacional, redução do emprego agrícola, aumento da morbidade, desnacionalização das terras, capital especulativo, prejuízo para a segurança alimentar, acirramento do conflito agrário; depredação da saúde; ineficácia das políticas públicas, etc

Nestes últimos dois anos, além da continuidade do baixo desempenho em número de famílias assentadas, a política governamental voltou-se com agressividade para a regularização fundiária da Amazônia Legal — beneficiando evidentemente os grandes grileiros, apesar da retórica que, cinicamente, afirma que os principais beneficiários serão os pequenos posseiros.

A Medida Provisória 458<sup>7</sup> de 2008, agora transformada em lei, implicará na entrega da maior parte de 67,4 milhões de hectares de Terras Públicas a grileiros, autodenominados empresários rurais, que ocupam ilegalmente terras da União.

Para completar o quadro, neste final de ano o governo anunciou que assinaria a atualização dos índices de produtividade utilizados para efeito de desapropriação para reforma agrária. Até hoje<sup>8</sup> não assinou. Ruralistas e o próprio ministro da agricultura manifestaram-se contrários. Pela imprensa televisada difundiu-se que havia risco de guerra no campo se o governo cumprisse a determinação legal atualizando os indicadores. Até o momento o presidente subordinou-se aos interesses ruralistas.

Esta questão dos índices não para por aí. O projeto de lei do Senado PLS nº 202 de 2005, ora em tramitação no Congresso propõe nova disciplina jurídica aos “índices de produtividade” dos imóveis rurais, estabelecidos pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. A matéria foi aprovada na Comissão de Agricultura do Senado — a mesma que vive a propor CPMI contra o MST — e, praticamente, acaba com a já pouca eficiência desses índices não atualizados.

Uma das suas conseqüências será anular os efeitos do índice relativo ao grau de utilização da terra (GUT). Atualmente a lei autoriza o Estado a desapropriar o imóvel

<sup>6</sup> *Carvalho-Filho, José Juliano de*

– “Política Agrária no Governo Lula: esvaziamento da Reforma Agrária”. *Direitos Humanos no Brasil 2006..São Paulo: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2006.*

<sup>7</sup> *A MP 458 foi antecedida por várias iniciativas governamentais que gradativamente foram elevando a área máxima de alienação: Artigo 118 da Lei nº 11.196/05, elevou para 500 ha; MP 422 emitida em março e aprovada em julho de 2008, permitiu ao INCRA titular diretamente, sem licitação, propriedades na Amazônia Legal com até 15 módulos rurais ou 1.500 hectares; MP 458: Autoriza a União a licitar áreas excedentes às regularizáveis (15 módulos fiscais) até o limite de 2.500 hectares, dando preferência de compra aos seus ocupantes.*

<sup>8</sup> 23/10/2009

que deixa na ociosidade um percentual inferior a 80% de sua área agricultável. O PLS 202 praticamente extingue o GUT pois exclui a exigência da exploração de 80% da área disponível para que uma propriedade rural seja considerada produtiva e atribui ao Congresso Nacional a competência (hoje do Executivo) de aprovar parâmetros e índices usados para aferir a produtividade da atividade agropecuária e classificar o imóvel rural em produtivo ou improdutivo. O que foi aprovado pela comissão, se confirmado pelo Congresso, significará, na prática, a extinção do princípio constitucional sobre a função social da propriedade rural. Essa extinção não será clara, pelo contrário será sutil e cínica. Estilo muito freqüente entre os nossos legisladores quando se trata da questão social — faz de conta que existe!

Em suma, a política agrária do Brasil nesses últimos dez anos foi ineficaz para os pobres e funcional para o capital latifundiário. Trata-se de uma pequena política subalterna, serve para iludir. A reforma agrária não foi e não é prioridade política. A primazia da política governamental é o agronegócio exportador.

## **Violência no campo**

Durante os seus dez anos de existência o Relatório Anual da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos registrou e denunciou a persistência da grave situação de violência vigente no meio rural brasileiro.

É tão forte esta característica da questão agrária brasileira que resolvemos colocá-la como epigrafe deste artigo.

Utilizando os dados da CPT que desde a sua fundação em 1976 registra esse estado permanente de usurpação da vida, verifica-se que a década em questão não foge à regra. Crime e impunidade caminham juntos na realidade rural brasileira.

O quadro da CPT comparativo dos conflitos no campo, abaixo resumido<sup>9</sup>, demonstra a presença constante da violência. São dez anos de conflito e morte. Os indicadores apresentam altos e baixos, todavia sempre testemunham a manutenção de níveis abusivos de violência e de injustiças, inaceitáveis em qualquer sociedade digna. O número de conflitos, os assassinatos, o número de pessoas envolvidas e a quantidade de hectares em questão comprovam a afirmativa sobre a falta de dignidade e de justiça no meio rural.

---

<sup>9</sup> Para maiores detalhes, leia-se o capítulo específico deste Relatório a respeito da violência no campo.

## Comparação dos conflitos no campo 1999-2008

Ano	Número de Conflitos	Assassinatos	Pessoas Envolvidas	Hectáres
1999	963	27	706.361	3.683.020
2000	660	21	556.030	1.864.002
2001	880	29	532.772	2.214.930
2002	925	43	451.277	3.066.436
2003	1.690	73	1.190.578	3.831.405
2004	1.801	39	975.987	5.069.399
2005	1.881	38	1.021.355	11.487.072
2006	1.657	39	783.801	5.051.348
2007	1.538	28	795.341	8.420.083
2008	1.170	28	502.390	6.568.755

Fonte: Setor de Documentação da Secretaria Nacional da CPT. 14/04/2009

Para que se tenha ciência do caráter truculento do latifúndio/agronegócio, destaque-se a seguir um trecho do relatório da CPMI da terra rejeitado pelos parlamentares ruralistas: “Várias razões explicam o recrudescimento da violência e o aumento dos conflitos no ano de 2003. Há um fator político representado pela eleição e posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A vitória de um político historicamente comprometido com a bandeira da reforma agrária motivou os trabalhadores e impulsionou as ações de pressão para alterar a estrutura fundiária. A nova postura do governo federal diante dessas mobilizações, não tratando os movimentos sociais como criminosos, como ocorreu no período imediatamente anterior, levou a uma reação violenta de muitos proprietários de terra e à agilização das ações de setores do Poder Judiciário. Isso fez com que as estatísticas de assassinatos e despejos violentos no campo sofressem significativo aumento em 2003”.

O poder do latifúndio, sempre embrenhado no Estado, não admite trabalhador rural organizado. O que vem ocorrendo de repressão e violência contra os trabalhadores e suas organizações em vários estados — em especial, Rio Grande do Sul e Pará — evidencia o fato. Outra chaga social é a ocorrência em todo o país de grande número de casos de trabalho escravo.

A década em foco também foi pródiga em mostrar ao mundo esse estado de coisas. Houve casos de grande repercussão: assassinato de fiscais do Ministério do Trabalho em Unai / MG (2004); massacre de cinco trabalhadores sem terra em Felisburgo / MG (2004); assassinato da irmã Dorothy Stang em Anapu / PA (2005), assassinato de Keno, líder sem terra, executado por milícia privada da transnacional Syngenta no Paraná (2007). Há muitos outros casos.

Em 2009, até o dia 21 de agosto já se contabilizava 17 mortes no campo. Nesse dia o trabalhador rural Elton Brun da Silva foi assassinado por um policial da Brigada Militar do Rio Grande do Sul durante o despejo da Fazenda Southall. Elton sem terra foi morto com um tiro de calibre 12, pelas costas.

Tem razão o relatório rejeitado pela CPMI: *concentração fundiária, inação do Poder Público e violência caracterizam a questão agrária brasileira.*

Não bastassem as investidas dos poderes executivos estaduais e do poder judiciário contra os pobres do campo, elas eclodem com uma virulência incomum no âmbito do Congresso Nacional. A Bancada Ruralista, que congrega parlamentares de quase todos os partidos, tem poder para barrar projetos do executivo. Seus discursos atacam as ações dos camponeses, sobretudo da Via Campesina e dos sem-terra, mas enaltecem “o valor e o sacrifício dos produtores rurais” e exigem a prorrogação ou perdão de suas dívidas. A mesa da Câmara nunca apresentou para segunda votação a PEC 438, já aprovada pelo Senado e em primeiro turno pela própria Casa, que estabelece o confisco de áreas onde for flagrado trabalho escravo, destinando-as para a Reforma Agrária. O Senado aprovou, em 2009, legislação que retira do Executivo a competência de aprovar a alteração dos índices de produtividade do campo, repassando-a ao próprio Senado. É do Parlamento que partem iniciativas no sentido de restringir o direito de quilombolas e de outras comunidades tradicionais aos seus territórios.

## Violação de Direitos e Violência persistem no campo

*\*Antônio Canuto*

Dez anos. O Relatório *Direitos Humanos no Brasil* da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos acompanha os 10 anos de existência da mesma Rede. Uma denúncia anual da violação dos Direitos Humanos e da violência que se abate, sobretudo contra os excluídos da sociedade. No campo, a estrutura agrária, alicerçada sobre a propriedade sem limites da terra, é quem, até hoje, alimenta a violação dos direitos naturais e a violência contra homens e mulheres que, com seu suor, fazem a terra frutificar e gerar vida.

Nesta comemoração vamos voltar nossa atenção sobre os conflitos ocorridos nestes últimos dez anos, sobre como se comportaram os poderes da República, e vamos descobrir que novos atores, com novos enfoques, surgem no cenário do campo brasileiro.

---

\* *Secretário da Coordenação Nacional da CPT*

## Em meio a conflitos

*Direitos Humanos no Brasil* começou a ser elaborado e divulgado quando transcorria o segundo mandato de do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra, CPT, no primeiro mandato – 1995-1998 - dobraram os conflitos no campo. Passaram de 550, em 1995, para 1.100, em 1998. Neste período ocorreram os massacres de Corumbiara, 1995, e o de Eldorado de Carajás, 1996. Os massacres colocaram novamente na pauta nacional o tema da Reforma Agrária e FHC criou então o Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA.

Mas o espaço dado à Reforma Agrária foi minguando no segundo mandato. O orçamento progressivamente diminuiu. O número de assentamentos continuou elevado graças à maquiagem dos números oficiais, segundo denunciavam os movimentos do campo, que continuavam suas manifestações e pressão. A ocupação de Delegacias Regionais e do Ministério da Fazenda pelo MST, em 2000, acendeu a luz vermelha no Palácio do Planalto, que baixou um pacote de medidas repressivas visando conter a luta. No dia 29 de junho de 2000, o governo editou a Medida Provisória nº 2.027-40, que em seu parágrafo 6º determinava que “o imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel”. A medida foi reeditada em abril de 2001, sob o número 2109 e em agosto de 2001, sob o nº 2.183-56, com o acréscimo de mais um parágrafo que excluía do Programa de Reforma Agrária quem tivesse lote em Assentamento ou pretendesse esse benefício e tivesse participado de “invasão ou esbulho de imóvel rural” em processo de vistoria, além de quem estivesse em processo de desapropriação ou tivesse participado de invasão de prédio público.

Não foram só medidas repressivas as adotadas pelo governo FHC no seu segundo mandato. Para esvaziar as ações dos movimentos lançou o programa de Cadastro pelos Correios, que ficou conhecida como Reforma Agrária pelo Correio. Uma grande campanha midiática “A porteira está aberta para a Reforma Agrária. É só entrar e inscrever-se”, foi lançada anunciando que, em poucos meses, os inscritos seriam atendidos. Não haveria necessidade de organizar-se. Já em seu primeiro mandato, FHC havia criado os programas Cédula da Terra (1997) e Banco da Terra (1998), de inspiração do Banco Mundial, que substituiu o preceito constitucional da desapropriação por interesse social, pelo instrumento de compra de terras. Estas medidas objetivavam enfraquecer a organização dos movimentos, sobretudo do MST, apelando para o individualismo. Essa tática atingia os assentamentos. Ao lado de famílias participantes de organizações que lutaram pela terra, eram assentadas outras que nada tinham em comum, ensejando o pipocar de conflitos internos. Além disso foi incentivada a organização de outros movimentos de sem-terra, para esvaziar o MST.

À primeira vista, parece que as medidas surtiram efeito. Em 2000 os conflitos registrados pela CPT foram 660, número bem inferior aos 983 registrados em 1999. Também o número de assassinatos caiu em 2000 para 21, ante os 27 de 1999. Mas esta impressão se esvai quando nos dois últimos anos do segundo mandato de FHC os conflitos voltam a crescer: 880 conflitos, em 2001, com 29 assassinatos, e 925 conflitos, em 2002, com 43 assassinatos.

A eleição de Lula, que dissera que com uma canetada faria a Reforma Agrária, deixou ouriçados os ruralistas. Eles imaginavam a força que os movimentos do campo adquiririam com Lula no governo. Por isso, antes mesmo de Lula assumir, no Mato Grosso, no final de 2002, foi criada uma associação que previa a ajuda mútua em caso de invasão e admitia o uso de armas (ESP 26/11/02). Produtores rurais criaram o Conselho Superior de Agricultura e Pecuária do Brasil – Rural Brasil, congregando entidades do setor agropecuário que elaboraram documento entregue ao presidente Lula. Entre suas reivindicações a manutenção da MP 2.183. A UDR voltou a se manifestar agressivamente, em especial na região do Pontal do Paranapanema, em São Paulo. Em Minas Gerais foi criada a UDPR – União de Defesa da Propriedade Rural, e no Paraná, o Primeiro Comando Rural (PCR), nome inspirado no PCC.

O que se anunciava concretizou-se. De acordo com os registros da CPT, a violência se elevou a níveis assustadores. Em 2003, primeiro ano do mandato do Presidente Lula, o número de conflitos saltou para 1.690, com 73 assassinatos, número só suplantado na década de 1980, os anos áureos da UDR. No ano seguinte, 2004, o número de conflitos subiu para 1.801, com 39 assassinatos, e em 2005 registrou-se o número mais elevado de conflitos, 1.881, com 36 assassinatos. A partir daí o número de conflitos começa a diminuir: 1.657, em 2006, com 39 assassinatos; 1.538, em 2007, com 28 assassinatos, baixando para 1.170, em 2008, com 28 assassinatos. Mesmo com a queda dos números nos últimos anos, o menor número de conflitos durante o governo Lula, 1.170, em 2008, é maior que o maior número no governo FHC: 1.100, em 1998.

A violência atingiu não só os trabalhadores e trabalhadoras, mas também os que os apoiavam, como Irmã Dorothy Stang, missionária americana, que atuava na CPT, assassinada em fevereiro de 2005 por defender a implantação de Projetos de Desenvolvimento Sustentável, PDS, no Pará. Chegou a servidores públicos no exercício de suas funções, como no caso dos fiscais do Ministério do Trabalho, assassinados em Unai, Minas Gerais, no início de 2004, quando fiscalizavam o cumprimento da legislação trabalhista na região.

O Governo Lula, porém, manteve abertos os canais de diálogo e não cedeu às pressões de criminalização dos movimentos. Foi duramente criticado quando em 2003 recebeu, em seu gabinete, o MST e usou o boné do movimento.

Mas Lula, que em 2002 dizia que FHC não fazia a Reforma Agrária, pois era frouxo e não tinha coragem de enfrentar a bancada ruralista, acabou refém da mesma bancada. Mesmo determinando a elaboração do II Plano Nacional da Reforma Agrária, sob o argumento de que a correlação de forças não era favorável, nunca propôs a extinção das medidas punitivas, criadas por FHC, não alterou os índices de produtividade pelos quais se poderia disponibilizar mais áreas para desapropriação, mesmo tendo-o prometido aos sem-terra, ao final da Marcha a Brasília em 2005, e no mês de agosto de 2009, depois de acampamento do MST na capital federal.

## O Judiciário em ação

A não criminalização dos movimentos pelo presidente Lula fez com que os ruralistas priorizassem outras estratégias para barrar as ações dos movimentos. Em muitos estados, os executivos estaduais colocaram a polícia a serviço dos interesses de pessoas e empresas “proprietárias de terras”.

Mas a estratégia mais utilizada pelos donos da terra foi a do recurso ao poder judiciário. Nele encontraram, como sempre, o apoio de que necessitavam para rebater as ações dos movimentos.

No primeiro ano do governo Lula, 2003, o judiciário foi responsável pelo despejo de 35.297 famílias, 263,2% superior ao ano anterior, e pela prisão de 380 pessoas, 151,4% maior que em 2002. Número que cresceu em 2004 para 37.220 famílias despejadas e 421 pessoas presas.

AÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO									
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Conflitos	660	880	925	1690	1801	1881	1657	1538	1170
Famílias despejadas	16020	13455	9715	35292	37220	25618	19449	14221	9077
Trabalhadores presos	365	254	158	380	421	261	917	428	168

Fonte: Setor de Documentação da CPT

## Condenações

Ao lado de decisões em favor dos interesses do capital, cresceram as condenações contra líderes de movimentos e seus apoiadores. Só em 2008 foram condenados, entre outros:

- José Batista Gonçalves Afonso, advogado, e à época Coordenador Nacional da CPT, defensor dos direitos humanos na região de Marabá, PA, e Raimundo Nonato Santos da

*Silva, ex-coordenador regional da Fetragri do Pará, em processo relativo à ocupação da Superintendência do Incra em Marabá, em abril de 1999.*

· *Três lideranças do MST e do Movimento dos Trabalhadores em Mineradoras (MTM), Eurival Martins Carvalho, Raimundo Benigno e Luiz Salomé, condenados ao pagamento de uma multa de cinco milhões e duzentos mil reais, pela ocupação da Estrada de Ferro Carajás, explicitamente por serem lideranças.*

· *Em Alagoas, os ex-coordenadores do Movimento Terra, Trabalho e Liberdade (MTL), os irmãos Valdemir Augustinho de Souza e Ivandeje Maria de Souza, a “Vanda”, pelos crimes de formação de quadrilha, dano ao patrimônio, roubo qualificado e extorsão, na ocupação da sede da Usina Conceição do Peixe.*

· *Néri Fabris, do Movimento dos Sem-Terra (MST), em Santa Catarina, por liderar a ocupação da margem da BR-470, na altura do km 40, no município de Gaspar.*

## Barrando desapropriações

Outro flanco onde os ruralistas encontraram o apoio do poder judiciário foi em relação à desapropriação de terras para a Reforma Agrária. A maioria dos decretos de desapropriação de terras foi barrada no Supremo Tribunal Federal, STF. E aí os processos se prolongam, aumentando o desânimo e o descrédito das famílias acampadas. Em 2003, por exemplo, o Supremo anulou a desapropriação de um dos maiores latifúndios do Rio Grande do Sul, a Fazenda Southall, em São Gabriel, palco de muitos conflitos e violência. A liminar contra a desapropriação partiu de quem de certa forma tinha interesse no caso, a ministra Elen Grace Northfleeth. A ministra era parente da esposa do proprietário.

No STF também encontraram eco as tentativas de criminalização dos movimentos sociais. No dia 25 de fevereiro de 2009, à raiz da morte de quatro seguranças armados de fazendas no Pernambuco e de ocupações de terras no Pontal do Paranapanema, ninguém menos que o próprio ministro presidente do STF, Gilmar Mendes, saiu a campo acusando os movimentos de praticarem ações ilegais e criticando o poder executivo de cometer ato ilícito por repassar recursos públicos para quem, segundo ele, pratica ações ilegais. Cobrou do Ministério Público investigação sobre tais repasses e anunciou a decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do qual ele mesmo é presidente, de recomendar aos tribunais de todo o país a darem prioridade a ações sobre conflitos fundiários. Certamente esta prioridade não era para julgar os crimes cometidos contra os trabalhadores e trabalhadoras do campo.

## Ministério Público

Outra instituição que atuou no sentido de coibir a ação dos movimentos sociais foi o Ministério Público. Dele, a quem cabe a defesa dos direitos individuais e coletivos, no Rio Grande do Sul, partiram os ataques mais violentos contra o MST.

No final de 2007, o Conselho Superior do Ministério Público do Estado aprovou, por unanimidade, “*designar uma equipe de Promotores de Justiça para promover ação civil pública com vistas à dissolução do MST e declaração de sua ilegalidade (...)*” e ainda “*...intervenção nas escolas do MST*”. Essas deliberações abriram as portas para ações muito bem orquestradas com o Judiciário e o Executivo contra os sem-terra, durante todo o ano de 2008.

No início de 2009, as Escolas Itinerantes do MST foram fechadas dando concretude às decisões tomadas. No acampamento Oziel Alves, município de Sarandi, 130 crianças ficaram sem escola. Uma medida nefasta, verdadeiro terrorismo cultural.

Como bem frisa o jurista Jacques Alfonsin, analisando as ações do Ministério Público e do Judiciário:

“Há uma espécie de código ideológico, que tem poder superior a qualquer código de leis, capaz de, pelo que se entende por “respeito à lei” (?) infringir as mais elementares leis do respeito devido às pessoas. Trata-se de uma cultura jurídica interpretativa dos fatos e das leis, que pré-julga, por uma síndrome medrosa e preconceituosa, todo o povo pobre ativo - como são as/os sem-terra que defendem seus direitos - fechado numa clausura de suspeita antecipada de que ele é, por sua própria condição social, perigoso e tendente a praticar crimes. A mídia, com raras exceções, se encarrega de alimentar esse preconceito, ao ponto de invadir cabeça e coração de administradores públicos, juízes e formadores de opinião, na condição de executores desse outro código”.<sup>1</sup>

## O Legislativo ataca

Não bastassem as investidas dos poderes executivos estaduais e do poder judiciário contra os pobres do campo, elas eclodem com uma virulência incomum no âmbito do Congresso Nacional.

A Bancada Ruralista, que congrega parlamentares de quase todos os partidos, tem poder para barrar projetos do executivo. Seus discursos atacam as ações dos camponeses, sobretudo da Via Campesina e dos sem-terra, mas enaltecem “o valor e o sacrifício dos produtores rurais” e exigem a prorrogação ou perdão de suas dívidas

A mesa da Câmara nunca apresentou para segunda votação a PEC 438, já aprovada pelo Senado e em primeiro turno pela própria Casa, que estabelece o confisco de áreas onde for flagrado trabalho escravo, destinando-as para a Reforma Agrária. O Senado

<sup>1</sup> ALFONSIN, Jacques Távora – *Do respeito à lei, às leis do respeito – in Conflitos no Campo Brasil 200 – pg 19 a 24 – CPT, Goiânia 2009*

aprovou, em 2009, legislação que retira do Executivo a competência de aprovar a alteração dos índices de produtividade do campo, repassando-a ao próprio Senado.

É do Parlamento que partem iniciativas no sentido de restringir o direito de quilombolas e de outras comunidades tradicionais aos seus territórios.

Em 2005, ao final da CPMI da Terra, foi rejeitado relatório do relator que denunciava a falta da Reforma Agrária como responsável pela violência no campo e foi aprovado relatório substitutivo, apresentado pelo Dep. Abelardo Lupion, porta-voz dos ruralistas e historicamente ligado à grilagem de terras no Paraná, que imputa às vítimas da violência no campo a responsabilidade pela mesma. Ainda mais, qualifica as legítimas ocupações de terra como crime hediondo e ato terrorista. O relatório de Lupion ainda propunha impedir o acesso dos sem-terra aos recursos públicos.

Em 2009, numa ação muito bem orquestrada entre mídia e bancada ruralista, uma matéria de capa da revista VEJA, que denuncia possível desvio de recursos de entidades ligadas ao MST, serviu de pretexto para se pedir uma CPMI contra o MST. Como, depois de lido o requerimento, não se atingiu o número exigido de assinaturas para a instalação da CPI, a bancada conseguiu que a mídia requeintasse uma notícia de uma semana atrás sobre a ocupação de uma fazenda da Cutrale, no interior de São Paulo, pelo MST e a destruição de milhares de pés de laranja. A notícia, veiculada dezenas de vezes nos canais de televisão e repercutida nos outros grandes meios de comunicação, está servindo de pretexto para um novo pedido de CPI.

## Novos enfoques, novos atores

Nos últimos 10 anos, novos atores sociais foram aparecendo com maior destaque, e novas formas de luta foram sendo implementadas. Estes novos atores, porém, encontraram os mesmos obstáculos, enfrentaram a mesma violência que atingiu e atinge os demais trabalhadores.

Um novo enfoque da luta dos camponeses se dá contra as diversas formas de agressão à natureza, representada pelos monocultivos da soja, da cana, do eucalipto, do algodão etc, e contra a manipulação genética, que sob o discurso de melhorar a produção e de garantir o suprimento de alimentos, na realidade quer monopolizar o controle das sementes e de toda a cadeia alimentar nas mãos de grupos econômicos cada vez mais fortes e agressivos.

Nesta luta quem aparece com expressão são as mulheres. Sobretudo a partir de 2006. As comemorações do dia 8 de março têm servido para que se levantarem contra a monocultura do eucalipto em mais de uma oportunidade, contra os transgênicos e outros monocultivos. As reações a estas ações têm sido mais que violentas, com repressão policial, ataques histéricos de parlamentares alinhados ao agronegócio e às

transnacionais, e com o apoio da grande imprensa. A fúria dos ataques deixou claro que as ações atingiram em cheio o coração do agronegócio. Foram à raiz do modelo.

Nesta luta contra a agressão à natureza vários aliados se somaram à luta dos camponeses. Um deles foi o bispo Dom Luiz Flávio Cappio, que, por duas vezes, 2005 e 2007, se colocou em jejum como forma de chamar a atenção para a megalomania do projeto de transposição das águas do São Francisco. Outro destes aliados foi o ambientalista Francisco Anselmo de Barros, Francelmo, que num gesto desesperado para gritar contra a destruição do Pantanal pelos projetos de cultivo de cana-de-açúcar ateou fogo a seu próprio corpo (2005). São gestos que inauguram uma nova linguagem no enfrentamento dos conflitos. Como disse dom Cappio, no seu primeiro jejum, “quando a razão se extingue, a loucura é o caminho”.

Outros atores que emergem com forte expressão neste embate são as comunidades tradicionais – os indígenas, os remanescentes de quilombos e outros grupos. O professor Alfredo Wagner pontua: *“A dimensão agrária dos conflitos aparece profundamente marcada por fatores socioambientais e étnicos. O significado da terra passa a incorporar mais e mais a noção de território e os fatores identitários correspondentes, delimitando novas perspectivas de mobilização de luta”*<sup>2</sup>.

O professor identificou, em 2006, que 145 das 761 ocorrências de conflitos no campo envolviam comunidades tradicionais, em torno a 20%. O professor Carlos Walter, analisando os dados de 2007, constatou que 41% das famílias em conflitos eram de comunidades tradicionais. Já em 2008 este número passou a 53%. Segundo sua análise *“as populações tradicionais ocupam um lugar cada vez mais protagônico, o que nos indica a atualidade do grave processo expropriatório que está em curso desde os anos 1970”*<sup>3</sup>

A sanha do capital para avançar sobre os territórios das comunidades tradicionais é cada vez maior e é secundada pelo próprio governo. Em 2006, após a reeleição, Lula declarou como entraves para o progresso as comunidades quilombolas, os indígenas, os ambientalistas e, com isso, deu suporte aos que agridem estas comunidades e seus territórios e guindou os usineiros à categoria de heróis nacionais.

## A violência vai continuar

O que se pode concluir desta rápida passagem pelos conflitos nestes últimos anos é que para a elite “os movimentos sociais se confundem com desordem, confusão, atentado ao bem e à ordem públicos”. Lula “nunca poderia ter aberto as portas do Palácio do Planalto, para receber os sem-terra cordialmente, sem lhes fazer qualquer advertên-

<sup>2</sup> ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno – Terra e Territórios, in *Conflitos no Campo Brasil 2006*, pg 16 a 25 – CPT – Goiânia 2007

<sup>3</sup> GONÇALVES, Carlos Walter Porto – Acumulação e Expropriação - in *Conflitos no Campo Brasil 2008*, pg 101-108 – CPT, Goiânia 2009

cia pública. Isto extrapola os limites da tolerância de quem sempre comandou os destinos de nosso país”. “O Estado Brasileiro sempre vestiu a camisa dos latifundiários e dos controladores do poder econômico. Sempre defendeu seus interesses e puniu severamente os trabalhadores que, organizados, tentaram enfrentar o seu poder. Não se pode quebrar esta tradição impunemente”.<sup>4</sup>

O professor Carlos Walter Porto Gonçalves pontua que os índices de violência no primeiro ano do governo Lula (73 assassinatos de trabalhadores) “são comparáveis ao período da constituinte no final dos anos oitenta, quando a União Democrática Ruralista (UDR) atingiu seu auge”. Tanto num caso como no outro, as oligarquias partiram para a ofensiva, para a violência. Temiam que Lula fizesse a Reforma Agrária, assim como à época da Constituinte achavam que se mexeria na estrutura da terra. “Nos anos em que a sociedade brasileira ousou ser mais democrática, foram anos de maior violência no campo. Ou seja, quem provoca a violência no Brasil não são os camponeses, não são os trabalhadores, é sempre uma violência protagonizada pelas oligarquias. Hoje, em pleno 2009, vivenciamos a mesma truculência de 500 anos atrás”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> CANUTO, Antônio – *A Celeuma dos Bonés, in Conflitos no Campo Brasil 2005*, pg 108-111 – CPT – Goiânia 2004

<sup>5</sup> GONÇALVES, Carlos Walter Porto – *Reforma Agrária e Democracia, ou melhor, Reforma Agrária é Democracia* - <http://alainet.org/active/33521>

- acessado em 18 de outubro de 2009



A opção por um modelo agrícola que prioriza o monocultivo para exportação se baseia na idéia de que a realização de uma ampla reforma agrária não seria significativa para o desenvolvimento rural no Brasil. Como observou Manuel Correia de Andrade, os processos de êxodo rural se baseiam na imagem dos centros urbanos como os principais geradores de renda e de oportunidades econômicas. Porém, as maiores regiões concentradoras de recursos naturais—como água, terra, minério e biodiversidade—estão no meio rural e passaram a ser o centro das principais disputas políticas e econômicas, tanto em âmbito nacional quanto mundial.

## O monocultivo da cana-de-açúcar e a contra-reforma agrária

*Maria Luisa Mendonça<sup>1</sup>*

O debate sobre a produção de agroenergia envolve uma ampla gama de temas, centrados no modelo agrícola e econômico adotado por países periféricos e em um processo de “reciclagem” no discurso que define a geopolítica de países centrais. Nesse contexto, o governo brasileiro assume um papel protagonista na defesa da expansão de monocultivos para a produção de agroenergia. Atualmente, a prioridade da política

---

<sup>1</sup> *Maria Luisa Mendonça é jornalista, diretora da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos e atualmente cursa o doutorado em Geografia na Universidade de São Paulo (USP).*

externa brasileira é garantir acesso a mercados para agrocombustíveis, principalmente na União Européia, Japão e Estados Unidos, além de estimular outros países do Hemisfério Sul a adotarem este modelo, através de acordos de transferência tecnológica.

A opção por um modelo agrícola que prioriza o monocultivo para exportação se baseia na idéia de que a realização de uma ampla reforma agrária não seria significativa para o desenvolvimento rural no Brasil. Como observou Manuel Correia de Andrade, os processos de êxodo rural se baseiam na imagem dos centros urbanos como os principais geradores de renda e de oportunidades econômicas<sup>2</sup>. Porém, as maiores regiões concentradoras de recursos naturais—como água, terra, minério e biodiversidade—estão no meio rural e passaram a ser o centro das principais disputas políticas e econômicas, tanto em âmbito nacional quanto mundial. Agências financeiras multilaterais, grandes empresas nacionais e transacionais e governos disputam o controle geopolítico de regiões ricas em recursos estratégicos, tanto agrícolas quanto energéticos e minerais.

Para justificar esta opção, seria necessário “extinguir” a idéia da importância da reforma agrária e da agricultura camponesa, como políticas centrais para o desenvolvimento rural.<sup>3</sup> Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a política de reforma agrária foi substituída pelo projeto chamado “Novo Mundo Rural”, centrado basicamente em três princípios: (1) o assentamento de famílias sem terra enquanto uma política social compensatória; (2) a “estadualização” dos projetos de assentamento, repassando responsabilidades inerentes à União para estados e municípios; (3) a substituição do instrumento constitucional de desapropriação pelo projeto do “mercado de terras”, o que significa a compra e venda negociada da terra. Esta concepção de “desenvolvimento” rural foi fomentada pelo Banco Mundial, através da criação de três programas: Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário de Combate à Pobreza. Apesar desta ideologia se basear na propaganda do Estado mínimo, o Banco Mundial exige uma contrapartida dos governos para seus projetos, o que compromete o orçamento do Estado e define uma política fundiária baseada na privatização do território. De acordo com essa política, os pequenos agricultores devem buscar “eficiência”, através da integração ao complexo agroindustrial (MARTINS, 2004).

Atualmente, o complexo agroindustrial brasileiro se insere no capitalismo “globalizado”, caracterizado por grandes monopólios agrícolas e industriais, sob forte influência do capital financeiro (OLIVEIRA, 1998) e das regras das bolsas de mercado-

<sup>2</sup> Em seu livro *A Terra e o Homem no Nordeste*, Manuel Correia de Andrade se refere à expressão de Gilberto Freyre “cidade inchada” para descrever este processo e alerta para “o aumento considerável da população, sem correspondente aumento das possibilidades de emprego, é muito mais uma inchação do que um crescimento”. E explica: “Acreditamos que uma das causas que mais contribuem para agravar este problema é a estrutura fundiária dominante desde a colonização” (ANDRADE, 2005, p. 62).

<sup>3</sup> Manuel Correia de Andrade identificou a relação entre a concentração fundiária no Brasil e o apoio estatal para o desenvolvimento da agricultura capitalista: “seu domínio se manifesta através da proteção dispensada pelos órgãos governamentais à grande lavoura — à cana-de-açúcar, ao cacau, etc. — e ao completo desprezo às lavouras de subsistência”. (ANDRADE, 2005, p. 64).

rias e de instituições financeiras internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC). Desde sua criação em 1995, o principal papel da OMC tem sido expandir seu poder de regulamentação em 147 países, o que significa exercer grande influência no cotidiano de milhões de pessoas. Apesar de difundir a ideologia do “livre comércio”, a OMC possui uma complexa estrutura de regras utilizadas na defesa dos interesses de grandes multinacionais e de seus países sedes. A abrangência dos acordos contidos na OMC vai muito além de temas relacionados ao comércio internacional. No Brasil, as políticas agrícolas seguem essa lógica, visando principalmente ampliar o acesso a mercados e consolidar vantagens comerciais para o setor agrícola baseado no monocultivo para exportação. De acordo com essa ideologia, o grande “vilão” é o subsídio, mas não se questiona problemas causados por monopólios agrícolas e pelo modelo de produção voltado para o mercado externo.

Apesar da representação do complexo agroindustrial como símbolo de “desenvolvimento” e “eficiência”, o modelo fundiário e agrícola deste setor gera problemas sociais e econômicos, além de ser altamente dependente de recursos públicos. Algumas das principais conseqüências desta política são a degradação do meio ambiente, a concentração de renda e o desemprego no campo. Este processo foi identificado por Alberto Passos Guimarães como “modernização conservadora da agricultura brasileira resultará contraproducente, e até prejudicial, enquanto se limita tão-somente melhorar os equipamentos e instrumentos mecânicos, como costuma acontecer, conservando-se sem alteração a estrutura anacrônica de propriedade” (GUIMARÃES, 1978, p. 22).

A concentração da propriedade da terra como raiz das desigualdades sociais e econômicas no Brasil tem base em uma vasta gama de estudos. Em seu livro, *A Questão Agrária*, Caio Prado Jr. traz à tona este debate. Ao analisar os mecanismos de exploração dos trabalhadores rurais e a “posição privilegiada” dos grandes proprietários de terra, o autor afirma que “O primeiro desses fatores, e sem dúvida o mais importante e decisivo, é a concentração da propriedade fundiária, que cria um monopólio virtual da terra em favor do relativamente reduzido número de grandes propriedades. Já chamamos a atenção para esse fato, que tira da grande massa da população trabalhadora rural, outra alternativa que não a de se pôr a serviço da grande exploração” (PRADO Jr., 2007, p. 58).

A importância da reforma agrária foi ressaltada na obra de José Gomes da Silva. Segundo o autor, os “objetivos a serem perseguidos por uma mudança do regime de posse e uso da terra no Brasil” propiciariam uma ampla gama de medidas como criar “emprego a baixo custo”, “melhores condições de educação”, assegurar o “direito à cidadania”, “diminuir o êxodo rural”, “conter a devastação ecológica”, entre outras (STÉDILE, Org., 1994, p. 184). Esta seria a base para a realização da chamada reforma agrária integral, compreendida como central em um novo modelo de desenvolvimento.

## Soberania Alimentar

Mais recentemente, este conceito foi ampliado e incorporado à Carta da Terra, segundo a qual, “As organizações que compõem o Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo—acreditando na urgência da democratização do acesso à terra e à água—defendem a realização de uma ampla reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar, pois só elas garantirão o direito ao trabalho para a população rural, historicamente excluída, e a produção de alimentos para o mercado interno, estruturando o caminho para a soberania alimentar em nosso país” (STÉDILE, Org., 2005, p. 233).

Esta definição combina reforma agrária com soberania alimentar—um termo criado para expandir o conceito de segurança alimentar. A principal diferença entre estes dois conceitos é que soberania alimentar pressupõe que cada nação seja capaz de produzir alimentos para toda a população, sem depender do mercado externo, o que, na prática, se reflete em demandas por políticas que favoreçam o mercado local e a agricultura camponesa.

Este princípio está baseado também em normativas internacionais sobre o Direito à Alimentação, contidas no artigo 11 da Convenção Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. De acordo com essa norma, a fome deve ser eliminada e os povos devem ter acesso permanente à alimentação adequada, de forma qualitativa e quantitativa, garantindo a saúde física e mental dos indivíduos e das comunidades, além de uma vida digna. A Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>4</sup> estabelece que os Estados têm a obrigação de “respeitar, proteger e garantir” o direito à alimentação.

Respeitar esse direito significa que os Estados não podem obstruir ou dificultar o acesso da população à alimentação adequada, como no caso de despejos de trabalhadores rurais de suas terras, especialmente daqueles que dependem da agricultura como forma de subsistência. A Convenção proíbe ainda que os Estados utilizem substâncias tóxicas na produção de alimentos. Além disso, o documento estabelece os princípios da não-regressão e da não-discriminação em relação à aprovação de leis que garantam o acesso à alimentação. Isso significa que os governos não devem aprovar leis que dificultem a organização social em prol desse direito. Ao contrário, os governos devem facilitar a organização da sociedade pelo acesso à terra, ao trabalho e à proteção do meio ambiente.

Os Estados devem garantir o direito universal à alimentação através de ações e medidas concretas que protejam grupos sociais vulneráveis e propiciem os meios neces-

<sup>4</sup> O texto da Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) está disponível no sítio da Organização das Nações Unidas (ONU): [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a\\_cescr.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_cescr.htm).

sários para que eles possam se alimentar. No Brasil, apesar de todo o potencial agrícola, milhões de pessoas não têm acesso ao direito básico à alimentação. Segundo dados do IBGE, 14 milhões de pessoas passam fome e mais de 72 milhões vivem em situação de insegurança alimentar.

## Um histórico de violações

O monocultivo da cana-de-açúcar se instalou no Brasil durante o período da colonização portuguesa. Historicamente, este setor tem se baseado na exploração de grandes áreas territoriais, de recursos naturais e da mão-de-obra escrava. A atividade adquiriu dimensão ainda maior com a crise financeira internacional nos anos 70, que causou forte alta no mercado petrolífero e impulsionou o setor canavieiro, a partir da criação do Proálcool. De 1972 a 1995, o governo brasileiro incentivou o aumento da área de plantação de cana e a estruturação do complexo sucro-alcooleiro, com grandes subsídios e diferentes formas de incentivo. O Instituto do Açúcar e do Alcool, por exemplo, foi responsável por toda a comercialização e a exportação do produto, subsidiando empreendimentos, incentivando a centralização industrial e fundiária sob o argumento da “modernização” do setor, proporcionando terras férteis, meios de transporte, energia, infra-estrutura e insumos.

“O complexo canavieiro se apresenta como uma produção totalmente integrada devido à sua histórica expansão e constituição, sob a égide do Estado. A propriedade fundiária teve um papel central neste processo e a ela estiveram vinculadas as políticas oficiais de acesso ao crédito e aos benefícios da subvenção estatal. Seus negócios não são o açúcar ou o álcool, mas a apropriação de recursos via programas, incentivos e oportunidades oferecidas pelo governo”, explica o advogado Bruno Ribeiro, da Comissão Pastoral da Terra.

Atualmente, um dos principais pilares da política econômica do governo Lula continua sendo o modelo agrícola baseado no monocultivo para exportação. O Estado brasileiro segue fomentando a expansão do setor sucro-alcooleiro, como abertura de novas linhas de crédito, principalmente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Recentemente, houve um crescimento na participação de empresas estrangeiras que se beneficiam destes recursos.

Apesar da propaganda do agronegócio como símbolo de “desenvolvimento”, esse modelo gera sérios problemas sociais e econômicos. Algumas das principais consequências desta política são a degradação do meio ambiente, a concentração de renda e o desemprego no campo.

O mais recente Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2006, revela que as propriedades com menos de 10 hectares ocupam

menos de 2,7% da área rural, enquanto as propriedades com mais de 1.000 hectares representam 43% do total.

Segundo estudo do professor Ariovaldo Umbelino Oliveira, da Universidade de São Paulo, (OLIVEIRA, 2007, pp. 7-28)<sup>5</sup>, do total de empregos gerados no campo brasileiro, 87,3% estão nas pequenas unidades de produção, 10,2% estão nas médias e somente 2,5% estão nas grandes. Este estudo demonstrou ainda que as pequenas e médias propriedades rurais são responsáveis pela maior parte da produção de alimentos. Apesar de conhecer esses dados, o governo tem priorizado uma política agrícola que favorece linhas de crédito subsidiadas e rolagem de dívidas que favorecem grandes empresas e latifundiários. O complexo agroindustrial brasileiro se utiliza ainda de outros tipos de acumulação e “privilégios”, através da grilagem de terras, do uso de mão-de-obra escrava, de violações de leis ambientais e trabalhistas.

## Violação de direitos trabalhistas

A expansão e a crescente mecanização do setor canavieiro têm gerado maior exploração da força de trabalho, através de formas precárias de arregimentação, contratação, moradia e alimentação. O corte mecanizado se tornou referência para a quantidade cortada pelos trabalhadores, que subiu de 5 a 6 toneladas por dia para cada trabalhador na década de 80, para 9 a 10 toneladas por dia na década de 90. Hoje já se registra uma exigência das usinas de 12 a 15 toneladas por dia, principalmente em regiões onde o ritmo das máquinas se tornou referência de produtividade.

O não cumprimento da meta frequentemente significa que o trabalhador será dispensado e colocado em uma lista que circulará por diversas usinas, o que o impede de voltar a trabalhar na safra seguinte. A maioria dos trabalhadores não tem controle da pesagem de sua produção diária. Muitas denúncias apontam para a manipulação e fraude desses dados pelas usinas, que pagam menos do que os trabalhadores teriam direito. “A gente nunca sabe quanto vai ganhar e o pagamento vem com muitos descontos. A usina rouba no peso ou na qualidade da cana cortada. Por exemplo, uma cana que vale \$5 reais a tonelada, eles pagam só \$3 reais. É assim que a usina engana os trabalhadores”, denuncia D.S., cortador de cana em Engenheiro Coelho, SP.<sup>6</sup>

Os movimentos repetitivos no corte da cana causam tendinites e problemas de coluna, descolamento de articulações e câimbras, provocadas por perda excessiva de potássio. Os ferimentos e mutilações causados por cortes de facão são freqüentes. Po-

<sup>5</sup> Conferência proferida em 29/05/2006 na Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Texto disponível em: [e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/download/1284/1038](http://e-revista.unioeste.br/index.php/pgeografica/article/download/1284/1038)

<sup>6</sup> Estas entrevistas foram realizadas em setembro de 2009. Alguns nomes de trabalhadores foram substituídos por suas iniciais, para evitar retaliação por parte das usinas. A autora agradece o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Cosmópolis e a Comissão Pastoral da Terra pelo apoio à pesquisa.

rém, raramente as empresas reconhecem estes casos como acidentes de trabalho. Muitos trabalhadores doentes ou mutilados, apesar de impedidos de trabalhar, não conseguem aposentadoria por invalidez. “Já quebrei o braço duas vezes. Quando alguém passa mal durante o trabalho, não recebe atendimento. Outro dia um companheiro feriu o olho e a enfermeira da usina não quis atender. Querem o nosso serviço, mas não temos assistência médica quando alguém se machuca”, diz J.S., trabalhador da usina Ester em São Paulo.

Também ocorrem frequentemente câimbras seguidas de tontura, dor de cabeça e vômito. Como forma de evitar que os trabalhadores morram de exaustão, as usinas passaram a distribuir estimulantes com sais minerais, após a divulgação de dezenas de casos de morte nos canaviais.

“Um dos trabalhadores que cortava mais cana na usina Ester era o Luquinha, conhecido como “podão de ouro”. Em pouco tempo, ele ficou doente, sentia dores em todo o corpo, não conseguia comer nem andar. Morreu aos 34 anos. O sistema do pagamento por produção é que causa a morte dos trabalhadores”, explica Carlita da Costa, presidente do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Cosmópolis, SP. “É comum ouvir tosse e gritos nos canaviais. Temos que inalar os agrotóxicos e a cinza da cana queimada o dia todo. Uma vez eu caí no monte de cana e senti um gosto de sangue na boca. Percebi que o corte da cana estava me matando”, completa Carlita.

Em São Paulo (maior produtor do País), a maioria dos trabalhadores no corte da cana é formada por migrantes. O desemprego causado pelo modelo agrícola baseado no monocultivo e no latifúndio aumenta o contingente de trabalhadores que se submetem a trabalhar em lugares distantes de sua origem, em condições degradantes. Estes trabalhadores são aliciados por “gatos” ou “turmeiros”, que realizam o transporte e fazem a intermediação das contratações com as usinas.

Na região dos canaviais aumentam as chamadas “cidades dormitórias”, onde os trabalhadores migrantes vivem em cortiços ou barracos superlotados, sem ventilação ou condições dignas de higiene. “Aqui vivemos amontoados, temos que dormir no chão. O custo do aluguel e da luz é muito alto e não sobra quase nada do salário”, diz O. M., trabalhadora da Usina Ester, em Engenheiro Coelho (SP).

Seguindo o trabalho de campo em São Paulo, é evidente que os canaviais se expandem, com todos os problemas sociais e ambientais que temos verificado nos últimos anos.<sup>7</sup> Na região entre o Pontal do Paranapanema e Andradina, onde ainda resiste grande parte da agricultura camponesa no estado, além de algumas áreas de preservação de Cerrado, um estranho sinal causa alerta. Um tamanduá-bandeira está morto na beira da estrada.

<sup>7</sup> A Rede Social de Justiça e Direitos Humanos e a Comissão Pastoral da Terra publicaram diversos textos e cartilhas sobre o tema, como o relatório “Impactos da produção de cana no Cerrado e Amazônia”, disponível nos sites [www.social.org.br](http://www.social.org.br) e [www.cptpe.org.br](http://www.cptpe.org.br)

## Bibliografia

ANDRADE, Manuel Correia de - A Terra e o Homem no Nordeste, Cortez Editora, São Paulo, 7ª edição, 2005.

GUIMARÃES, Alberto Passos - A Crise Agrária, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 3ª edição, 1978.

MARTINS, Mônica Dias (Org.) - O Banco Mundial e a Terra, Editora Viramundo, São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino - A Inserção do Brasil no Capitalismo Monopolista Mundial. Em, Ross, Jurandyr - Geografia do Brasil. SP, EDUSP, 1998.

\_\_\_\_\_. - Geografia e os Movimentos Sociais, Conferência Perspectiva Agrária, Unioeste Colegiados de Geografia, n. 3, 2007.

PRADO Jr., Caio. - A questão agrária no Brasil. Editora Brasiliense, São Paulo, 5ª. edição, 2007.

STÉDILE, J.P. (Org.) - A Questão Agrária Hoje, Ed. da Universidade/ UFRGS, Porto Alegre, 1994.

\_\_\_\_\_. (Org.) - A Questão Agrária no Brasil, Vol. 3, Expressão Popular, São Paulo, 2005.

Na Amazônia, o primeiro ajuste de contas é com os povos indígenas. Seus territórios já vazados pela invasão criminosa e pela exploração clandestina, começam a ser transpassados agora legalmente, para que suas riquezas possam ser acessadas de forma inapelável por grandes grupos econômicos. O segundo ajuste de contas é com a legislação ambiental. Mais que proscições, os setores processadores de recursos naturais, notadamente o setor elétrico, fazem prescrições ao Estado: garantia de patamar máximo de rentabilidade das concessões e segurança financeira e jurídica para sustentar esse patamar. O terceiro ajuste é com a população camponesa, transversal e cumulativo com os dois anteriores. A medida de encomenda do agronegócio, tornada lei (11. 763/2008) legaliza os crimes sociais e ambientais do latifúndio e libera novas áreas de fronteira para atividades de monocultivo.

## Modelo de Desenvolvimento na Amazônia e Impacto para os Direitos Humanos

*Luis Fernando Novoa Garçon<sup>1</sup>*

A Amazônia não pode ser explicada e entendida sem a contribuição imemorial das populações tradicionais que nela vivem. A Amazônia é antes de tudo uma construção social e antropológica. Ela é continuidade e expressão dos povos indígenas e estes são sua manifestação consciente, na forma de práticas culturais muito sofisticadas. A diversidade amazônica mais que um acidente biológico é resultante de um processo civilizatório de novo tipo, que vem sendo suprimido e desfigurado ao longo dos séculos. Não se trata de solo, floresta, água e diversidade genética, mas sim de um todo integrado que só se faz comunicável na cosmovisão de povos que surgiram e se constituíram na Amazônia, intercambiando usos, manejos, lendas, ritos, epopéias entre si.

---

<sup>1</sup> *Luis Fernando Novoa Garçon é membro da Rede Brasil sobre IFMs e da REBRIP. É professor da Universidade Federal de Rondônia-UNIR Conferencias en el ciclo "Amazonia herida" Museo CosmoCaixa Barcelona y Madrid, noviembre 2008*

O extrativismo, a silvicultura e a agricultura itinerante, a cultura e o olhar dos povos indígenas não são atividades “externas” ao meio amazônico e sim conformadoras dele. Depois, em contato com essa rica tradição, se integraram à Amazônia, quilombolas, seringueiros, os ribeirinhos e os camponeses agroextrativistas. Não à toa apenas 24% das terras da Amazônia são classificadas como privadas. O restante são terras indígenas, unidades de conservação, reservas extrativistas e terras públicas. O que predomina na Amazônia, portanto, é o controle e o uso coletivo da terra e dos recursos naturais. É essa Amazônia horizontal e cooperativa que precisa ser fortalecida com políticas públicas que dinamizem essas economias não mercantis com créditos preferenciais, agregação tecnológica e infra-estrutura social.

Na direção contrária, agentes econômicos e as arenas estatais por eles instrumentalizadas, nada mais fazem que incorporar brutalmente a Amazônia à lógica do mercado monopolista, utilizando-a como um novo acervo/estoque de *commodities* agrícolas, minerais e energéticas

É para a região amazônica que se dirigem as “fronteiras” econômicas, agrícola, energética e tecnológica do país. Contando com cerca de 59% do território nacional, a Amazônia não é simplesmente espaço de expansão, mas espaço de projeção em que o Brasil pode ser confirmado ou desfeito. Em um contexto de interconexão dos mercados e de harmonização de processos políticos decisórios em escala global, os “recursos naturais” da Amazônia passam a ser vistos como estoques, mercados de *commodities* ou de futuros, a serem regulados pelos conglomerados transnacionais. A “governança” que querem sobre a região é aquela que proporcione capacidade de administração meticulosa da expansão das fronteiras dos negócios oligopolizados.

A Amazônia está colocada no centro da “questão nacional” pois é o próprio Estado brasileiro que passa a protagonizar a transnacionalização e privatização desse precioso e singular território. Nas décadas de 1970 e 1980, o regime militar procurou incorporar a Amazônia à estrutura produtiva do centro-sul e, por derivação, aos circuitos produtivos mundiais por meio de obras viárias e de incentivos a grandes projetos minerais e agropecuários. O lema adequado seria “integrar para melhor entregar”. A partir dos anos 90, quando se inicia a onda neoliberal com os Governos Collor e FHC, o “automatismo de mercado” excluía qualquer possibilidade de política industrial, de renda, como também de desenvolvimento regional.

Depois deste período de abertura e desmonte, o poder político não era mais o mesmo. Os cortes de gastos e as privatizações não foram lineares e não tiveram uma natureza meramente geométrica. Surgiram novos interesses, hábitos e regras que impõem como princípio supremo a conectividade do território e de todos os fatores econômicos nele postados.

Os Planos Plurianuais (PPA) de 1996-1999 (*Brasil em Ação*) e de 2000-2003 (*Avança Brasil*) procuraram otimizar os canais e vínculos da região amazônica com os mercados internacionais com a intenção de atrair investimentos, especialmente externos. A apresentação de tais projetos no entanto se deu naturalmente com denominação em sentido oposto: Eixos Nacionais de

Integração e Desenvolvimento(ENIDs).

O crescimento econômico regional induzido predominantemente pelo setor privado, dedicado à produção primária ou básica e voltado para o mercado externo, aprofundou os desníveis de renda, impôs novas relações na hierarquia urbana, remodelou os fluxos migratórios e produziu um descompasso ainda maior entre os núcleos de dinamismo econômico da Amazônia Ocidental. O resultado ao longo dessas décadas foi o aumento da desarticulação territorial acompanhado de um processo de precária institucionalização democrática, o que favoreceu a oligarquização política e a disseminação do crime organizado.

Mesmo correspondendo ao interesses do capital monopolista de criação e expansão de corredores multimodais na Amazônia, esse planejamento tinha caráter indicativo. Não havia folga fiscal para intensificar e direcionar o investimento público, de modo a reduzir os custos e os níveis de incerteza dos projetos elencados. Apesar de pretensão territorializante e “integradora”, prevaleceu na prática ,até 2003, a lógica centrífuga dos diversos enclaves já situados ou em expansão na região: a mineração, atividade madeireira, a pecuária de corte e a soja. O resultado dessas políticas instrumentalizadoras e fragmentadoras foi uma sucessão de enclaves em rotação, um enorme território a disposição dos investidores privados e de suas encomendas. Projetos e programas patrocinados pelo Banco Mundial para a região amazônica, tais como o PP-G7 e ALFA, revelam a tentativa de “racionalizar” esse processo de incorporação, de forma que a espoliação seja sustentável e duradoura. O fato de as políticas vigentes, com foco e prioridade na região amazônica, estarem subordinadas a instituições financeiras multilaterais revelava um vazio de projeto nacional e regional, então conveniente.

Com a eleição do Governo Lula e a consolidação do modelo de exploração intensiva de recursos naturais para geração de bens primários exportáveis, os programas de interconexão de infra-estrutura no país e no continente passaram a ser de fato priorizados. Mantém-se o apoio institucional e avalizador das IFIS(BID E BIRD), o BNDES passa a ser grande lastreador dos projetos de infra-estrutura em conjunto com grandes empresas “nacionais”, privadas e estatais. A composição da diversidade produzida pelo desmonte neoliberal em uma nova unidade, em patamar diferenciado no mercado global, e com base regional ampliada, essa é a missão específica do BNDES. O Banco nucleia a construção ativa dessa internacionalização retardatária, que se dá com a otimização das especializações econômicas regressivas, iniciadas nos anos de desmonte.

O Banco está gerindo essa modelagem de duas formas. A primeira, procurando influenciar as filiais transnacionais situadas no país ao adicionar elementos temporais-espaciais às estratégias delas, para que aqui estendam suas plantas operacionais. Nesse sentido, conta com um conjunto de estímulos governamentais coordenados que envolvem medidas de liberalização comercial e flexibilização legal, alianças empresariais público-privadas, com estatais orientadas para suplementar os requisitos dos mercados. A segunda é potencializar as empresas de capital

brasileiro, de capital “nacional”, assim definidas como aquelas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no país. Grande parte dessas empresas brasileiras são empresas-casulo: ou incubadas pelo capital estrangeiro ou orbitando em volta dele.

Neste sentido, ocorre um acirramento da disputa pela atração de investimentos à base de mais sacrifícios infligidos aos trabalhadores e ao meio ambiente. Nesse cenário, são requeridas novas “adequações” nos marcos regulatórios dos setores de energia, saneamento, transportes e comunicações.

O enfoque do desenvolvimento da região amazônica passa a ser o da “integração regional”, já que o fluxo de mercadorias que “precisa” atravessar a Amazônia, ou derivar dela mesma, deve ter escoamento bi-oceânico, rumo ao Oceano Pacífico, para onde se dirige a maior parte das commodities do país. O problema agora é começa a se esboçar um projeto para a Amazônia, um projeto que não tem nada de nacional, muito menos de popular, democrático, diverso.

A crise financeira global que eclodiu no final de 2008 foi um teste histórico ineludível. Ao contrário de proporcionar espaço para revisão de rota, nos aferrou ainda mais a esse modelo. Somos agora tangidos a compensar os efeitos da crise de sobreacumulação, oferecendo adicionais margens de exploração. Novos “cercamentos” a liberar excedentes de capital e de mão-de-obra a baixo custo, em uma acumulação primitiva sem fim. E o Estado brasileiro a postos, chamando para si a função de interligação da lógica territorial e capitalista do poder.

Na Amazônia, mais que em qualquer outra região, essa interligação é diretamente concebida e implementada em escopo transnacional, a partir dos marcos orientadores da expansão do capital no sub-continente: o PAC e a IIRSA. Ambos projetos concentrados na ampliação e articulação de projetos de infra-estrutura em escala continental com vistas a potencializar a subsidiaridade da economia regional frente aos mercados internacionais, com o aumento de escala e produtividade das atividades hegemônicas no continente controladas e/ou voltadas para este.

Em síntese, o PAC e a IIRSA atuam em forma de pinça (re)territorializante. Numa ponta, projetos de eixos inter-oceânicos para dissolver os chamados “gargalos físicos”, dezenas de megacorredores de exportação sulcados por centenas de projetos de infra-estrutura considerados matriciais e ordenadores dos demais. Na outra ponta, iniciativas de convergência regulatória para destravar os “gargalos institucionais”, novas reformas privatizantes e flexibilizadoras para franquear recursos naturais, setores de energia, transportes e comunicações. No centro, sob duplo tensionamento, físico e político-ideológico, vão sendo varridos os povos, repostos depois como novos assalariados ou sub-assalariados, com ampla serventia nos mercados precarizados. Os fragmentos do poder social ali antes existentes, vestígios arqueológicos “vivos”, serão considerados relevantes somente na condição de figurantes para a publicização da “responsabilidade social” dos empreendedores privados. Procurar retomar ou manter o con-

trole social e comunitário sobre a terra e as águas é crime de lesa-capital. E os massacres em massa e/ou seletivos, especialmente na região amazônica, surgem como resposta da pinça programada para não parar.

Tudo o que a Amazônia é e pode ser, ou seja, as muitas Amazônias reais e possíveis, especialmente as Amazônias não mercantis, viveiros de autonomia e de práticas de compartilhamento equilibrado, converte-se em suporte desse modelo econômico especializado em processar e degradar recursos naturais e povos. Da periferia interna em que se situava a região é promovida a uma posição central, do ponto de vista da disponibilidade de novas fronteiras de mercado - de matérias-primas convencionais (minério, soja, carne, madeira, etc) e de ponta (biogenética) - e do ponto de vista de seu papel geopolítico e logístico, no controle econômico e militar da América do Sul.

O país vai se entregando em regozijo à maldição dos recursos naturais: a riqueza que vem rápida e fácil, do mesmo modo se concentra e se esvai. Na “extensividade” do nosso crescimento não se vêem os gargalos, as perdas e os ganhos diferenciados, o desperdício particularmente de alternativas e o comprometimento de recursos futuros e de opções futuras. Basta ver a disforme anatomia do país depois do último surto de crescimento. Ao invés de extrairmos previdentemente as vantagens do atraso, em busca de dobras na história, saltamos do capitalismo juvenil para o senil. Não há criação significativa de riqueza nova sem a desnaturação e a predação de recursos naturais, bens públicos e valores coletivos.

A luta de classes - e de frações e de blocos de poder - se magnifica em situações de disputas inter-monopolistas por novas áreas de mercado. Guerra de (re)colonização, há nome mais apropriado para designar a expansão da fronteira agroprecuária, mineral e elétrica, para e na Amazônia? Nessa guerra, exploradores de todas as partes aliam-se para depois repartirem o botim. Eles se conjugam porque sobre recaem sobre os trabalhadores e povos tradicionais suas diferenças e seus rateios.

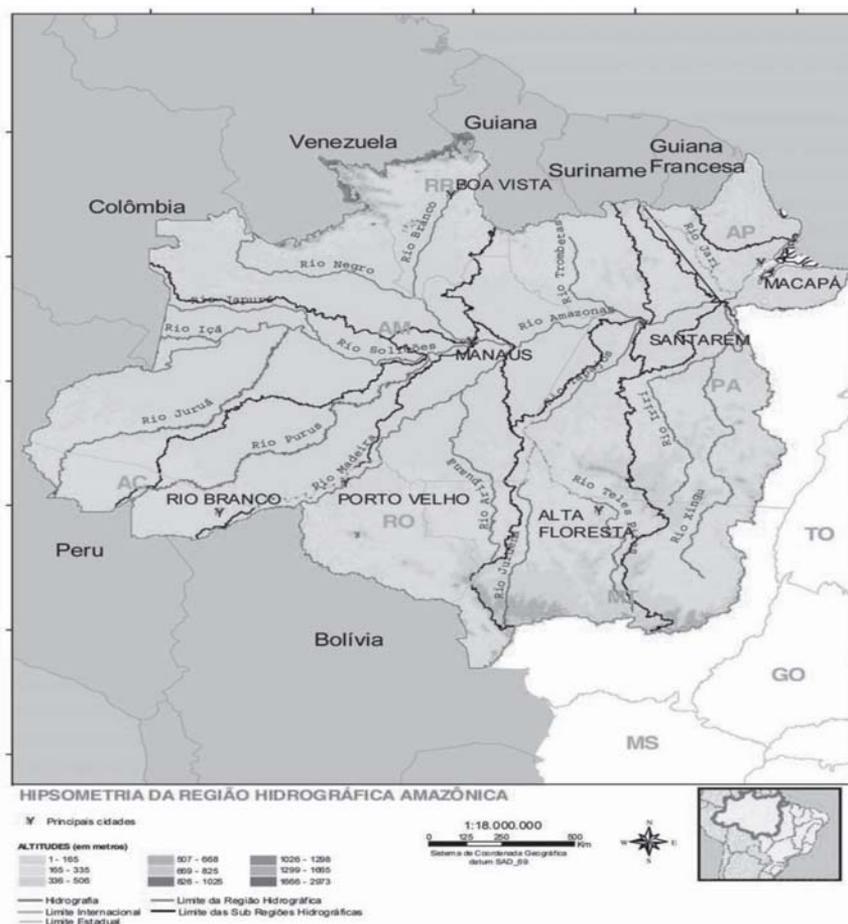
A conjugação dos interesses dos oligopólios, baseados no uso e/ou no fornecimento intensivo de recursos naturais, por um lado pleiteia mais centralização no planejamento da incorporação territorial (Eixos, corredores, Avaliações Ambientais Integradas, inventários autolicienciados de bacias e jazidas). Por outro, na implantação e operacionalização dos projetos, defendem a descentralização do licenciamento, porque agilizam a mercantilização do acervo de recursos naturais disponibilizados e seu respectivo fatiamento, também segundo a correlação do poder local/regional.

Um exemplo disso é o inventariamento do aproveitamento do potencial hidrelétrico brasileiro, avaliado em torno 180 mil MW, sendo que 70% desse total estão “retidos” na Amazônia. Destes 2/3, 90 mil MW teriam “prognóstico certo” de viabilidade econômico/ambiental, necessariamente nessa ordem. O alvo imediato desse *lobby*, portanto, é o potencial hidrelétrico “ocioso” da Amazônia. Como se os rios amazônicos, em sua dinâmica própria, não cumpris-

sem um papel insubstituível na manutenção da vitalidade, da biodiversidade e da sociodiversidade da Amazônia inteira, bem como sobre as massas de ar e correntes oceânicas que circulam no hemisfério.

Na figura nº 01 vemos como se processa a drenagem das terras altas para as terras baixas, em ciclos variáveis e delicados, praticamente não estudados. Na intersecção das áreas mais acidentadas com os rios é que se encontra o cobiçado potencial. Para capturá-lo com segurança e diligência o setor elétrico tem preparado um pacote de medidas que legalizam a incorporação automática de bacias hidrográficas inteiras, a partir de inventários já consolidados (Anexo 1). Similarmente é o que está ocorrendo com a pesquisa e exploração mineral (Anexos 2 e 3)<sup>2</sup>

**Figura nº 01. Hipsometria da região amazônica**



Fonte: ANA, 2005.

<sup>2</sup> FONTE :Oswaldo Será. "Habitantes amenazados por la Ingeniería en las Amazonas"

Na Amazônia, o primeiro ajuste de contas é com os povos indígenas. Seus territórios já vazados pela invasão criminoso e pela exploração clandestina, começam a ser transpassados agora legalmente, para que suas riquezas possam ser acessadas de forma inapelável por grandes grupos econômicos. O direito de consulta, configurado pela Convenção 169 da OIT entra em rota de relativização crescente. Intentos legislativos de criar formas compulsórias para a exploração de recursos minerais em troca de *royalties* representam um exercício de veto ao direito de veto das comunidades originárias. Da mesma forma, as 18 condicionalidades criadas pelo Supremo Tribunal Federal para demarcar a Reserva Raposa Serra do Sol tornam as territorialidades indígenas permeáveis a injunções externas, em nome de uma pretensa soberania. De tabela, acentua-se o processo de guetização das comunidades quilombolas e ribeirinhas através de restrições adicionais para o reconhecimento de novos territórios quilombolas, de tetos rebaixados para compensações sociais e de sumários processos de despejo.

O segundo ajuste de contas é com a legislação ambiental. Para varrer o “entulho” democrático advindo dos processos de mobilização popular nos anos 80, a dita rígida do capital requer o afrouxamento de tudo ao seu redor. Nas palavras de Dirk Beeuwsaert, diretor da divisão de Energia Internacional da Suez, que tem grandes planos para as bacias hidrográficas da Amazônia: “*como em todos os nossos outros projetos, temos regras muito rígidas sobre a lucratividade*”. Mais que proscições, os setores processadores de recursos naturais, notadamente o setor elétrico, fazem prescrições ao Estado: garantia de patamar máximo de rentabilidade das concessões e segurança financeira e jurídica para sustentar esse patamar.

O terceiro ajuste é com a população camponesa, transversal e cumulativo com os dois anteriores. A medida de encomenda do agronegócio, tornada lei (11.763/2008) legaliza os crimes sociais e ambientais do latifúndio e libera novas áreas de fronteira para atividades de monocultivo. Realmente o governo Lula parece disposto a fazer qualquer negócio em nome do agronegócio. E manda às favas algum Brasil mais amplo que isso. A exclusão dos municípios da zona de transição entre o Cerrado e a Amazônia, para efeito da aplicação de medidas de controle ambiental, significa mais uma rendição do governo frente a essas forças, capitaneadas pela bancada ruralista. O mesmo grupo que se mobiliza no Congresso pela modificação da área da Amazônia legal e pela alteração da área mínima de reserva legal, entre outros arbítrios.

Mais do que nunca em nossa história, a hipótese de nação, a possibilidade de um projeto histórico, se dá no enfrentamento desse modelo anti-nacional e anti-povo. Somente com nossas vozes e nossos corpos somados podemos travar o metabolismo voraz dos grandes negócios, como fazem os povos do Xingu e do Madeira e como tem demonstrado os movimentos camponeses na ocupação direta das áreas e instala-

ções mercadorizadas ao custo da destruição da natureza e da miséria do povo. A viabilidade de qualquer projeto de transformação estrutural passa necessariamente pelo tensionamento e esgarçamento dos novos cercamentos do capital e de suas protolocalidades.

A existência de espaços considerados “democráticos”, em um cenário de opções únicas e incondicionais de desenvolvimento, só será alcançada e reconhecida no confronto, na polarização, no assumir destemido de que não abdicaremos de nossa condição de sujeitos coletivos portadores de um outro destino.

As empresas estatais do setor elétrico brasileiro, antes da privatização, possuíam mais de 200 mil trabalhadores/as. Com a privatização mais da metade foi demitida, e hoje temos pouco mais de 100 mil. Da parte dos trabalhadores que foi demitida, muitos estão desempregados e outros foram incorporados em empresas terceirizadas, nas quais as condições de trabalho e a exploração aumentaram enormemente. No caso das tarifas, em dez anos de privatização os aumentos ultrapassam 400%, elevando desta forma os preços da energia em patamares de tarifas internacionais (padrão petróleo ou energia térmica). O discurso de escassez tem sido o principal argumento ideológico para justificar novas obras, aumento de tarifas, e também para garantir o financiamento público através do BNDES.

## O modelo de energia elétrica no Brasil e as grandes empresas brasileiras

*MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens*

### 1. Introdução

A questão da energia tem sido muito discutida, tanto no sentido de preocupações com um possível esgotamento futuro da principal fonte utilizada atualmente, que é o petróleo, quanto do ponto de vista dos problemas ambientais que este modo intensivo em usos dos derivados do petróleo vai deixando em nosso planeta, sendo o mais

falado o chamado aquecimento global, ou mudanças climáticas. Em particular, neste momento que vivemos uma grande crise mundial, a questão energética ganha lugar importante novamente por ser fonte vital para o desenvolvimento de possíveis tecnologias novas que permitam alcançar novos padrões de produção das mercadorias.

Percebemos ainda que há uma corrida dos investimentos de grandes empresas e do capital de forma geral para privilegiarem seus interesses com relação às diversas fontes de energia mundial. Neste sentido é importante percebermos que nos países mais ricos do mundo é onde há o maior consumo de energia – em torno de 70% - mas não são estes os países onde se situam as principais fontes de energia. Nosso caso em particular, o Brasil é um dos países que tem na sua natureza (água, petróleo, terras e insolação) grandes potencialidades para a produção da tão falada e tão cobiçada energia. Com o processo de privatização, a partir dos anos 90, a energia elétrica brasileira tornou-se um grande negócio que movimenta em torno de R\$ 100 bilhões por ano. A energia tem se transformado numa mercadoria, agora controlada e colocada a serviço das grandes empresas transnacionais. O domínio privado da energia elétrica tem trazido conseqüências negativas ao povo brasileiro, pois privatiza ao mesmo tempo a água e a energia, e impõe uma super-exploração da população, ao mesmo tempo em que privilegia os mais ricos (grandes empresas que se apropriam da geração, transmissão, distribuição e, em grande parte, são ainda consumidores de energia).

Se observarmos o que ocorre no atual modelo energético brasileiro, em especial no setor elétrico, perceberemos que nossa matriz energética é majoritariamente constituída pela fonte hídrica, em torno de 85% da produção atual. Isto se deve ao fator natural brasileiro, pois temos rios que permitem realizar este tipo de empreendimento, mas é dirigido principalmente pela lógica de utilização daquela fonte que permite um menor custo de produção da mercadoria requerida- no caso a energia elétrica. Neste caso, a energia elétrica produzida à base de água é de fato a de menor custo e favorecida ainda por todo o Sistema Interligado Nacional que permite ao mesmo tempo ganhos de escala e um maior grau de segurança no abastecimento. Hoje, estima-se que a energia provinda de fonte hídrica tenha um custo 50% inferior, se comparada com a principal fonte de energia no mundo que é o petróleo, ou seja, se você produzir um kilowatt de energia com água custa 1 e com petróleo custa 2. Constitui-se, portanto, a energia hídrica num insumo extraordinariamente lucrativo.

O povo brasileiro paga tarifas com base no mercado internacional que é baseado no preço do petróleo, e a energia é usada como insumo para a transformação de outros produtos como os derivados de minerais, celulose etc. Assim, estes produtos são vendidos com um grau muito grande de energia embutida no mercado internacional.

Em recente estudo, o professor José Paulo Vieira afirmou que, depois da privatização, o brasileiro passou a pagar R\$ 15 bilhões mais a cada ano para as empresas donas da energia no Brasil.

As empresas estatais do setor elétrico brasileiro, antes da privatização, possuíam mais de 200 mil trabalhadores/as. Com a privatização mais da metade foi demitida, e hoje temos pouco mais de 100 mil. Da parte dos trabalhadores que foi demitida, muitos estão desempregados e outros foram incorporados em empresas terceirizadas, nas quais as condições de trabalho e a exploração aumentaram enormemente. No caso das tarifas, em dez anos de privatização os aumentos ultrapassam 400%, elevando desta forma os preços da energia em patamares de tarifas internacionais (padrão petróleo ou energia térmica). O discurso de escassez tem sido o principal argumento ideológico para justificar novas obras, aumento de tarifas, e também para garantir o financiamento público através do BNDES.

O cenário mundial de crise energética afeta principalmente os países centrais do capitalismo (Estados Unidos, Europa e Japão) pois são eles que consomem 70% de toda energia do mundo, apesar de possuir apenas 21% da população mundial. Este cenário trás como consequência o aprofundamento da construção de grandes obras de geração de energia elétrica em nosso país, em especial as hidrelétricas, e o avanço das multinacionais sobre a terra para produção de agroenergia e celulose.

Esta energia hídrica (da maneira como tem sido a construção de barragens no Brasil), é considerada uma das fontes mais baratas e tem como destino abastecer os grandes consumidores de energia, principalmente a chamada indústria eletrointensiva (celulose, alumínio, ferro, entre outras) e os grandes supermercados (shoppings). Atualmente, existem 665 grandes consumidores de energia que sozinhos consomem aproximadamente 30% de toda energia elétrica brasileira, além disso, recebem energia ao preço de custo real.

Da forma como está organizada a energia no Brasil e em grande parte dos países latinos, ela permite ao capital internacional obter lucros extraordinários, onde os grandes beneficiados são as multinacionais e os grandes bancos mundiais, enquanto o povo brasileiro é quem paga a conta.

O problema central na questão da energia é o atual modelo energético, que busca garantir as mais altas taxas de lucro em todas as áreas que compreendem o setor elétrico. Na esfera financeira, exigem que se tenha uma “boa imagem” de cada empresa, em outras palavras, que seja a mais rentável de todas, e que tenha uma imagem ligada a preservação ambiental, permitindo com isso enormes ganhos no mercado de ações.

Na esfera da circulação de mercadorias, as tarifas de energia elétrica têm sido uma verdadeira mina de ganhar dinheiro em cima de todo povo brasileiro, e na esfera da

produção de mercadorias, a construção das hidrelétricas e a geração de energia também se tornou um dos negócios mais lucrativos do atual sistema.

Vejam aqui dois casos exemplares dos impactos sociais causados pela atuação de grandes empresas do setor de barragens, que representam este modelo energético.

## **2. Odebrecht: o caso da Hidrelétrica Santo Antonio**

As grandes multinacionais, tanto brasileiras como estrangeiras, têm como objetivo principal aumentar seu capital. Para isso precisam aumentar cada vez mais seus lucros, através da exploração dos trabalhadores e exploração da natureza. A produção de energia elétrica tem sido um dos grandes negócios cobiçados por construtoras, grandes bancos, mineradoras, empresas do setor energético, distribuidoras, entre outras.

Grandes empresas brasileiras, que utilizam o fato de serem nacionais para se legitimarem perante a sociedade, têm avançado em outros países e explorado enormemente a população e a natureza. Um destes casos é o da Odebrecht, que está em 35 países, e tem criado sérios conflitos, como no Equador, de onde foi expulsa após o desgaste das turbinas da barragem que havia construído.

A Odebrecht é considerada a décima maior empresa privada do Brasil. Seu crescimento sempre esteve associado a obras públicas de governos federais e estaduais (praticamente todas) e parcerias com grandes empresas multinacionais como Vale e Suez. Teve enorme crescimento durante os anos 70, período do governo da ditadura militar e também se beneficiou com as privatizações. No Brasil, já participou da construção de várias obras envolvidas em polêmicas, como fraudes como o caso da UHE Ita, que junto com a Alstom foi acusada de corrupção e superfaturamento, assim como negligência no caso do acidente da Linha 4 do metrô em São Paulo.

O caso mais recente da Odebrecht no Brasil é a construção da hidrelétrica de Santo Antonio no Rio Madeira, no estado de Rondônia. A Odebrecht entrou liderando um consórcio para participar do leilão, mas já estava na região desde os estudos técnicos de viabilidade da obra. Ganhou o leilão para construção da obra juntamente com Furnas, formando o consórcio MESA (Madeira Energia S.A.). A Barragem de Santo Antonio vai gerar 3.168 MWh e terá um custo de R\$ 8 bilhões. O faturamento durante os 30 anos iniciais de concessão será de R\$ 50 bilhões, cerca de R\$ 200 mil por hora.

A construção da hidrelétrica será feita por Odebrecht e Furnas, que são as acionistas majoritárias. Trata-se uma Parceria Público Privada (PPP). Esse modelo de parceria se intensificou no último período, principalmente nas obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). As PPPs garantem que a participação de empresas públicas levem investimento estatal e que as empresas privadas invistam o mínimo possível. Neste caso, o BNDES estará financiando R\$ 6,1 bilhões dos R\$ 8 bilhões necessários

para construção da usina. É o maior volume de recursos da história do BNDES destinado para uma mesma obra.

A Odebrecht contratou uma empresa terceirizada para fazer o trabalho de campo, ou seja, os primeiros contatos e negociações com os ribeirinhos em nome da MESA.

Quando seu nome foi desgastado devido aos conflitos com as famílias, através de denúncias do Movimento dos Atingidos por Barragens, mudaram o nome do Consórcio para SAESA (Santo Antonio Energia S.A), como forma de esconder seus verdadeiros nomes e legitimar os consórcios. Mais recentemente a empresa tem usado táticas de cooptação e repressão contra os atingidos. Nas reuniões com as comunidades, a polícia é levada para intimidar e reprimir possíveis questionamentos dos ribeirinhos.

Ainda como cooptação, a empresa tem prometido melhorias de vida para as pessoas na região, por exemplo, o combate à malária e à dengue. Porém, não leva em conta o que de fato as pessoas precisam, não deixando sequer que as famílias escolham onde serão suas terras. A própria empresa escolhe onde comprar as terras e casas para as famílias despejadas. O método é de negociação individual, para diminuir o poder de negociação coletiva.

Relatos dos atingidos contam que a empresa fez doações de motos e de ambulâncias para a polícia da região. Essa é uma prática já antiga de empresas construtoras de barragens, pois necessitam de aparato policial frente aos possíveis conflitos com os atingidos. A ação para neutralizar a luta dos atingidos chegou a um nível elevado de disputa. Em março de 2009, durante as mobilizações dos atingidos, a empresa contratou ônibus de várias empresas para evitar que os atingidos tivessem transporte para participar dos protestos. Assim, muita gente não conseguiu participar das ações. “Quem está tendo suas vidas destruídas se mobilizou e está aqui, mesmo que os ônibus tenham sido boicotados”, afirmou Tânia Leite, atingida pela hidrelétrica. Também serão atingidas populações indígenas, sobre as quais não houve um estudo devido sobre os impactos, já que são tribos isoladas, que nunca tiveram contato com não-índios.

As conseqüências ambientais causadas pela hidrelétrica são visíveis. Em 2008, cerca de 11 toneladas de peixes morreram, e isso ocasionou uma multa de R\$ 7,7 milhões aplicada pelo Ibama. Porém, a prática da empresa tem sido esconder os problemas ambientais e sociais da sociedade, tentando passar uma imagem socialmente e ambientalmente responsável. O MAB compreende que essas grandes empresas sugam nossos recursos e, por isso, devem ser combatidas como alvo principal no enfrentamento ao capital e ao imperialismo.

### **3. Vale: o caso da hidrelétrica de Aimorés**

Em Aimorés, a Usina Eliezer Batista foi implantada no Rio Doce, no Estado de Minas Gerais, próximo à fronteira com o Espírito Santo. Para operar com potência

instalada de 330 MW, dos quais 172,5 MW assegurados (energia firme), foi construída uma barragem com altura máxima de 16,2 m. Também se fez necessária a criação de um reservatório artificial de 30,9 km<sup>2</sup>, aí considerados cerca de 16 km<sup>2</sup> da calha natural do rio. O AHE Aimorés pertence ao consórcio empresarial constituído pelas empresas Companhia Vale do Rio Doce (atual VALE) e Centrais Elétricas de Minas Gerais—CEMIG. O Consórcio Hidrelétrica de Aimorés (CHA) informa que foram investidos R\$ 750 milhões, dos quais R\$ 290 milhões foram destinados à recomposição ambiental, entre outras despesas consideradas como sociais.

O sofrimento do povo começa em 1998, quando têm início os estudos, e piora quando, em 2005, a obra fica pronta e o povo fica na miséria. A constituição do reservatório exigiu a total inundação da cidade de Itueta, sede do município de mesmo nome, e de parte de Resplendor. Segundo estudo, foi parcialmente inundado o Parque Estadual

Sete Salões, criado em 1998 para proteger um sítio arqueológico rico em pinturas rupestres, nos municípios de Conselheiro Pena, Santa Rica do Itueta, Itueta e Resplendor. A empresa reconhece que constituem “área de influência do reservatório” os municípios de Itueta, Resplendor, Aimorés (inclusive seu distrito de Santo Antônio do Rio Doce), em Minas Gerais, e Baixo Guandu, no Espírito Santo. Segundo denúncias, um grupo do povo indígena Krenak teria sido afetado no município de Resplendor.

A mesma fonte indica que, no total, foram desapropriadas 623 propriedades, sendo 553 urbanas e 70 rurais. O projeto implicou igualmente em um desvio do Rio Doce por um canal de adução, criando um trecho de 12 km de extensão de vazão reduzida a 16 m<sup>3</sup>/seg, entre a barragem principal e o canal de fuga. Este trecho atravessa o centro da cidade de Aimorés, causando o desaparecimento do curso d’água (há apenas um filete a correr pelo largo leito), e transformando a morfologia e paisagem urbana.

A perda ocasionada pela inviabilidade da pesca provocou degradação das condições materiais dos pescadores: “O que aconteceu conosco? Na parte de baixo, o rio praticamente secou e reduziu quase totalmente a pesca. Antes, durante o defeso, o pescador só cultivava, mas durante a fase boa, era pescado 5 a 6 kg por dia, o que dava 3 a 4 salários”, afirma um morador local. Os relatos sugerem que a comunidade de pescadores teria sido conduzida a uma verdadeira depressão psicossocial: “Muitos se tornaram alcoólatras, se drogaram. Alguns ficaram doentes, quase loucos. Eu tive problemas de epilepsia”, afirma o pescador.

Os depoimentos registram sentimentos de perda material e o sentimento de terem sido desconsiderados, desrespeitados, enganados. Um morador do trecho da vazão reduzida de Aimorés expressou a preocupação coletiva com a situação criada com a redução da vazão em trecho de 12 km, que atravessa o

centro da cidade de Aimorés: “Temos a caveira de um rio, um rio com as costelas expostas. Temos malária, leishmaniose, e outros vetores”.

A má qualidade das construções também se refere à vulnerabilidade a enchentes.

Outros reclamam de que casas estão afundando. Este servidor chama a atenção para outros riscos, como o da malária e da esquistossomose: “Somos região endêmica de esquistossomose. Aumentou a população de capivara, que é hospedeira do carrapato que transmite a febre maculosa. Houve um caso já registrado. Houve um funcionário da usina que morreu com febre maculosa após o fechamento da barragem”. As dificuldades de fazer a Vale e outras empresas assumirem estes problemas são enormes, segundo o depoente: “Trocamos as equipes de negociação a cada 6 meses e nunca se tem nada de continuidade. Para piorar a situação, o consórcio não passa as informações que solicitamos”.

Um morador de Santo Antonio do Rio Doce apresentou a seguinte denúncia: “Trabalhei na barragem, dentro da casa de força. Saí com danos físicos. Não me deram nada”. Sei de lixos que foram jogados, aterrados por cima, que estão debaixo da água. Produtos químicos que usava na concretagem, filtro de óleo de caminhão. Quando chegava o pessoal do meio ambiente, eles mandavam a gente na frente para tampar o óleo diesel. Cavaram buraco, jogavam lá embaixo e agora está debaixo da água”.

O relato desta outra comerciante é também expressivo: “Eu tinha um restaurante. Servi comida para os operários – 550 marmitas no almoço, 400 e tantas no jantar. Fiz muita dívida. Meu restaurante foi interditado durante muito tempo, os caminhões passavam. Reclamei com eles. Quebravam mesas. Dava dois dedos de poeira. Lá sempre dava pra eu sobreviver, e tinha meu carro. A assistente social deles fez vistoria, mas não me deu cópia. Eu queria ir na justiça, mas ela não deu, pois é funcionária do consórcio. Quando eu vim pra cá, proibiram de entrar no restaurante antigo. Trouxeram minhas coisas do restaurante, pusemos num galpão que eu tive que construir de eternit. Perdi tudo. Tenho dívidas. Vendi meu carro. Comida estragou. Roubaram uma parte do que eu tinha. Até hoje não tenho onde trabalhar. Pediram 35 mil reais para eu me instalar no Centro Comercial. Tô plantando uma horta pra tentar sobreviver. Cobrador na minha porta, meu nome na justiça. Fiquei sem água, sem luz, sem ter o que comer. Eu tinha uma vida boa. Eles destruíram a minha vida. Entrei em depressão, quase morri. Minha pressão subindo”.

Há casos de idosos que ficaram praticamente isolados, em consequência das alterações nos acessos viários e hidrovíários. São vários os depoimentos sobre situações de depressão e stress de pessoas idosas, submetidas a profundas e bruscas mudanças em seus modos de vida e moradia, com o deslocamento compulsório: “Ao invés de apoio aos idosos (em referência ao programa social da terceira idade de que tanto se orgulha

a empresa), fizeram um massacre. Minha mãe e uma tia minha foram pressionadas a abrir mão do usufruto de uma propriedade porque senão, diziam, iam prejudicar a mim e à minha negociação. Quando chegamos para a negociação, estávamos abalados. Todos os que foram atingidos têm problemas de saúde, de depressão, estamos traumatizados”. Outros depoimentos revelam a situação dos idosos : “Vários problemas aconteceram. Várias mortes, mortes cruéis. Uma senhora foi atacada, estuprada e morta. A chave de uma casa abria as outras portas, e o consórcio custou a mudar.”

E para a aceitação de “acordos amigáveis”: “Nossas avaliações foram incorretas, atropeladas. Usaram a justiça para nos ameaçar. Eles chegavam para a negociação e a primeira palavra era: temos uma semana para negociar com vocês. Davam um valor e diziam: “Se não aceitar, vamos pra justiça e vai receber 1/3. Nunca disseram o critério.” Diante de murmúrios de acordo de praticamente todos os presentes à Câmara Municipal de Aimorés, a advogada da APRAPUA afirmou: ‘Várias pessoas negociaram coagidas, com medo’. E quando, em situações de maior resistência dos proprietários, a empresa obtinha a imissão de posse judicialmente, os tratores começavam a chegar, as pessoas ficaram com medo e negociaram em qualquer situação”.

Métodos de deslocamento forçado: “Tivemos casos de bombas para quebrar as pedreiras. Quando havia reclamações, o consórcio dizia para as pessoas se mudarem. Uma das vítimas foi o pastor. Dentro das casas caíam pedras”. Os chamados “casos sociais”, certamente em situação social mais vulnerável, teriam sido vítimas de pressões maiores: “Quando eles iniciaram a mudança, fizeram muitas promessas. As pessoas que eram casos sociais, pressionaram para mudarem logo. ‘Tua casa está pequena, mas depois vamos fazer melhor’. Pressionaram para que as pessoas mudassem antes de ter a casa construída”.

Há ainda relatos de técnicos sanitaristas, assim como de moradores de diferentes áreas. Mas um simples olhar para a paisagem do leito seco do rio, que atravessa a cidade de Aimorés, torna todas as denúncias absolutamente críveis.

#### 4. Conclusão

Podemos concluir que a luta em torno da energia necessita (além da luta pelos direitos das famílias ou contra as barragens) ser entendida em sua totalidade, como parte da luta pela transformação do atual modelo de sociedade. Na esfera da produção e geração de energia, a luta contra as hidrelétricas tem se transformado numa luta anti-imperialista, porque o enfrentamento se concentra contra as maiores transnacionais do mundo, incluindo também as transnacionais brasileiras. Na esfera da circulação, a luta por tarifas mais baixas para a população, apesar de seu caráter tático, também pode ser uma luta importante, pois afeta a esfera de realização dos lucros pelos capitalistas, além

de afetar quase que a totalidade da população brasileira. O povo brasileiro paga uma das tarifas de energia elétrica mais caras do mundo, enquanto isso, os grandes consumidores (que são as empresas multinacionais) têm recebido a mesma energia com preço dez vezes mais baixo do que o pago pelo povo brasileiro. Assim, esta luta não pode ser reduzida a um problema de natureza puramente tecnológica (simplesmente querer encontrar uma nova matriz para substituir o petróleo).

É possível afirmar que a maior parte das obras em andamento está pensada na lógica do atual modelo energético, e, portanto, não beneficia o povo brasileiro. O modelo energético brasileiro está organizado na lógica do capital financeiro, para permitir os maiores saqueios e rapinas. Atualmente, os chamados “donos da energia” representam uma fusão de grandes bancos, empresas energéticas mundiais, mineradoras e metalúrgicas, empreiteiras e grandes empresas do agronegócio. Portanto, não se trata de uma luta apenas da população atingida pelos lagos, assim como a luta das tarifas, porque todo o povo brasileiro é atingido: ou pelas tarifas, ou pela privatização da água e da energia, ou pelo dinheiro público financiado via BNDES, ou porque coloca as empresas públicas a serviço desta lógica perversa. A luta sobre energia deve se transformar em luta popular, porque antes de tudo, é uma luta antiimperialista, pela soberania de nosso país.



A força do latifúndio, que se expressa na chamada bancada ruralista do Congresso, representa um impasse a qualquer medida mais séria – a aprovação da PEC 438, por exemplo, que prevê a perda da propriedade envolvida no trabalho escravo - e ri do sonho de Sérgio Buarque de Holanda que imaginava ter a lei abolicionista de 1888 “tornado impotentes” os “velhos proprietários rurais” (Holanda, 1995: p. 176). Os velhos renasceram nos novos, na pecuária moderna e no conjunto de empresários do agronegócio. A força do pensamento ruralista encontra guarida não só no Congresso, mas nos demais poderes e nos meios de comunicação social. Aliás, esta força se expressa na promiscuidade de autoridades com a escravidão, ou porque se encontram diretamente envolvidas, ou porque são coniventes. De uma forma e de outra, o crime, no caso, passa a ser endógeno ao Estado.

## A Escravidão Contemporânea no Brasil: de 1985 a 2009

*Ricardo Resende Figueira<sup>1</sup>*

### Introdução

No Brasil, 121 anos após a promulgação da Lei Áurea, a escravidão, mesmo se ilegal, persiste de nova forma, com novo rosto. E isso é confirmado na área rural e na área urbana pelo volume de publicações e noticiários em diversos meios de comunicação social e pelo número dos libertos revelados pelas autoridades. Dada a persistência

---

<sup>1</sup> *Presidente do Conselho Deliberativo da Rede Social, padre e antropólogo, professor da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenador do Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo do Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos da mesma Universidade.*

do problema, os caminhos de solução parecem insuperáveis. Mas quais são os caminhos trilhados para seu combate ou erradicação?

Durante a ditadura, a ação do Estado era irregular, sem um plano nacional de combate ao crime e mesmo sem um reconhecimento formal sobre sua existência; o pouco que era feito dependia de ações executadas esporadicamente pela Polícia Federal (PF). Não é sem razão, pois, que a antropóloga Neide Estercei constatou, em suas pesquisas que já nos anos 1960, antes pois das conhecidas denúncias formuladas nas décadas seguintes por agentes pastorais, como dom Pedro Casaldáliga, “quem com mais frequência infomava sobre essas práticas no País eram membros da própria Polícia Federal” (2004: p. 22).

É verdade que as informações a respeito do crime são bem anteriores. Desde meados do século XIX, é possível encontrar quem escrevesse a respeito (Davatz, 1980).<sup>2</sup> No mais, os auditores fiscais da Delegacias Regionais do Trabalho, mesmo ao assinalarem minuciosamente o que haviam encontrado nas fazendas - homens armados intimidando trabalhadores, espancamentos e assassinatos de pessoas, o sistema de endividamento presente no trabalho, situações degradantes de moradia e alimentação - muitas vezes concluíam não terem encontrado indícios de escravidão. Naturalizavam as violações dos direitos contra a pessoa, ao registrarem que tais eram a modalidade comum do trabalho e as condições de vida dos assalariados na região.

Raramente havia inquéritos policiais e, algumas vezes, a própria polícia do estado se envolvia, favorecendo empregadores, e os Procuradores e o Poder Judiciário eram omissos. No atual município de Floresta, no sul do Pará, por exemplo, no início da década de 1990, trabalhadores ao tentarem escapar de uma fazenda, foram presos pela polícia que pretendia devolvê-los ao empreiteiro. Não o fez porque houve reação de uma agente de pastoral que morava na comunidade. Em outro caso, a polícia, no município de Redenção, ao ser comunicada que um trabalhador havia sido assassinado na fuga do trabalho escravo, recolheu e sepultou o morto. Apesar de ter encontrado os documentos da vítima junto ao corpo, no registro de óbito consta a palavra “Cachorro”. Assim a humanidade do trabalhador não só era na prática desdenhada, pelas violências físicas sofridas, mas simbolicamente representada atrás da ocultação da identidade e da transmutação de gente para cachorro.

Contudo, como se manifesta a pressão social e a resposta do Estado a partir da chamada Nova República? Na tentativa de compreendê-lo vamos dividir o período em três momentos, mesmo sabendo que não são rígidos e, em certos momentos, um período pode penetrar e se confundir com outro. A divisão será esta: a) de 1985 a 1994; b) de 1995 a 2002; c) de 2003 a 2009.

## 1º Período: Esperanças frustradas

Em 1985, Nelson Ribeiro, titular do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), nomeou o antropólogo Alfredo Wagner Almeida para a Coordenadoria de Conflitos Agrários. Almeida acolheu denúncias de algumas fontes como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o movimento sindical, organizou dados e publicou relatório sobre o tema. O estado, através do MIRAD, dava legitimidade e status a uma categoria – escravidão - até então empregada em textos literários, na imprensa, por agentes sociais e mais esporadicamente pelas ciências sociais.

As pressões empreendidas especialmente pela CPT levaram, em julho de 1986, os ministros do MIRAD e do Trabalho a assinarem com a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e com a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) um Protocolo de Intenções para conjugar esforços no Pará, Maranhão e Goiás “e coibir as violações dos direitos sociais e trabalhistas dos trabalhadores rurais” (Romero, s/d: p. 9). A cidade de Marabá, local da cerimônia, não foi escolhida aleatoriamente. O sul do Pará era uma região com muitos conflitos fundiários e denúncias de trabalho escravo. Pouco depois, em agosto, o mesmo grupo firmou “um *Termo de Compromisso* para erradicar o trabalho escravo, em articulação com o Ministério da Justiça e com o apoio da Polícia Federal, dos governos estaduais e de suas forças policiais” (ibidem). Os signatários defendiam que a inobservância da legislação trabalhista em imóveis rurais constituiria razão para desclassificar o imóvel como empresa rural e inviabilizaria sua habilitação para usufruir os recursos oficiais sob a forma de incentivos fiscais. Contudo, dois anos depois, Almeida, já fora do MIRAD reconhecia que tais disposições não obtiveram o resultado esperado.

De 1992 a 1994, no decorrer de sessões<sup>3</sup> das Nações Unidas (ONU), na Suíça, representantes da CPT e da Ordem dos Advogados do Brasil, por convite da Federação Internacional dos Direitos Humanos, denunciaram a existência do trabalho forçado e escravo no Brasil e responsabilizaram o governo por descumprimento de tratados e recomendações internacionais sobre o tema. O embaixador do Brasil na ONU, Celso Amorim, já na primeira denúncia, reconheceu o problema e, no mesmo ano, o governo federal criou o Programa de Erradicação do Trabalho Forçado e do Aliciamento do Trabalhador (PERFOR). Este se mostrou ineficiente para enfrentar a situação e, logo depois, a Anti-Slavery International<sup>4</sup>, encomendou à jornalista Alison Suttom uma pesquisa sobre a escravidão no Brasil. A pesquisa se transformou em livro (SUTTOM, 1994).

<sup>2</sup> Sobre as denúncias que antecedem aos anos 1960, veja Figueira e Prado (2008: p. 92-93).

<sup>3</sup> As participações foram respectivamente na 17ª, 18ª e 19ª “Sessão do Grupo de Trabalho sobre Formas Contemporâneas de Escravidão das Nações Unidas”, em Genebra.

<sup>4</sup> Fundada em 1839, com sede em Londres. Um de seus membros foi o abolicionista brasileiro Joaquim Nabuco.

O ambiente de violência no campo e o assassinato de alguns sindicalistas em Rio Maria, Pará, em 1990 e 1991, ampliaram o ambiente de repúdio à violência no campo e contribuíram na criação, em Brasília, de um Fórum para discutir o tema. As reuniões, iniciadas na Procuradoria Geral da República, contavam com a participação de funcionários públicos de diversos ministérios, membros do poder judiciário, das procuradorias, do parlamento e da sociedade civil e religiosa. E um assunto, em especial, era tratado, o trabalho escravo. Do debate, surgiu um conjunto de sugestões de medidas preventivas e curativas, para serem implementadas pelo legislativo e pelo executivo. Uma das propostas foi a de emenda constitucional, que seria conhecida como Emenda Ademir Andrade, que previa a perda da propriedade onde se constataste o crime previsto no artigo 149 do Código Penal: “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo”.

No primeiro decênio após a ditadura, os grupos preocupados com o problema da escravidão não tinham muito a comemorar. O número de escravizados na Amazônia podia ter recuado em relação aos anos anteriores, mas o fato estava provavelmente mais vinculado às pressões do movimento norte-americano e europeu pela preservação do meio ambiente contra a liberação de recursos para as derrubadas de floresta que vinculado às ações do governo. Com menos derrubadas, havia menos trabalhadores nas fazendas.

## 2ª Etapa: O Grupo Móvel e o combate ao trabalho escravo

O segundo momento iniciou em 1995. O novo presidente, Fernando Henrique Cardoso, em entrevista radiofônica, reconheceu haver escravidão no país, agradeceu as denúncias realizadas pela CPT e distinguiu o escravizado atual do antigo. Hoje, afirmou o presidente, o trabalhador não sabe quem é o seu senhor. As pressões nacionais e internacionais, o interesse de alguns funcionários públicos sensibilizados pelo problema, tudo isso propiciou a criação de um órgão subordinado à Câmara de Políticas Sociais do Conselho de Governo que era integrado por representantes de cinco ministérios, o Grupo Executivo de Combate ao Trabalho Forçado, GERTRAF<sup>5</sup>, para coordenar a repressão ao crime. E, no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), foi constituído o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GM) subordinado à Secretaria de Fiscalização do MTE. Em novembro de 1994, foi firmado um “Termo de Compromisso” entre o MTE, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho e a Secretaria de Polícia Federal, com o objetivo de “erradicar” diversos crimes, dentre estes, o “trabalho forçado” rural.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> *Através do Decreto nº 1.538, de 27 de Junho de 1995.*

<sup>6</sup> *“com a finalidade de conjugar esforços visando a prevenção, repressão e erradicação de práticas de trabalho forçado, de trabalho ilegal de crianças e adolescentes, de crimes contra a organização do trabalho e de outras violências aos direitos à saúde dos trabalhadores, especialmente no ambiente rural”* [http://www.mte.gov.br/trab\\_escravo/termo.pdf](http://www.mte.gov.br/trab_escravo/termo.pdf).

O Ministério Público do Trabalho se tornou mais presente nas fiscalizações e levou, em 1999, as direções das siderurgias do Maranhão a assinarem um Termo de Ajuste de Conduta (TAC). Estes se comprometeram a cumprir as normas trabalhistas na atividade de fabricação do carvão vegetal.

Entre 1995 e 2002, o GM efetuou 177 operações de fiscalização, em 816 fazendas e resgatou 5.893 pessoas. No mesmo período surgiram denúncias de escravidão urbana, como o caso de bolivianos em São Paulo, submetidos por coreanos, bolivianos ou brasileiros em atividades de confecções. E taxistas foram submetidos a um “modo similar ao do escravo de aluguel, que existiu no Brasil até 1888”, concluíam as pesquisadoras Adriana Romero e Márcia Sprandel (2003: p 123). Conforme as mesmas autoras, entre 2000 e 2002, havia registro de trabalho escravo em doze estados do Brasil, envolvendo não apenas a Amazônia, mas o Nordeste, Centro Oeste, Sul e Sudeste em atividades que iam da extração de pedras e de látex, à fruticultura, soja, derrubada de mata e siderurgia.

As organizações envolvidas com o problema podiam constatar que fugir ou ser libertado era insuficiente, pois sem alternativas econômicas estes continuavam vulneráveis a novos aliciamentos. Os atores que falavam sobre o problema aumentavam. Autoridades como, por exemplo, o presidente do STJ, Nilson Naves, e o Ministro do Trabalho e Emprego, Paulo Jobim Filho, se manifestaram. Naves informou que a Polícia Federal prendeu “em flagrante 26 pessoas, que resultaram na instauração de 18 inquéritos e 3 condenações” e Jobim Filho revelou números de operações e libertações realizadas por auditores fiscais. O tema passou a fazer parte da agenda do Estado. De tal forma que o Governo promulgou a Lei nº 9.777/98 que estabeleceu sanções maiores nos casos encontrados de condição análoga à escravidão. Contudo, mesmo sob o ponto de vista penal, havia um incômodo. Conforme Romero e Sprandel, se em 1999, 600 pessoas foram resgatadas pelo GM, houve no mesmo ano apenas duas prisões. E informaram que havia uma morosidade na tramitação dos processos judiciais e faltava entre os órgãos governamentais uma coordenação. Ora, não apenas eram poucos os condenados e as condenações não atingiam os grandes proprietários, mas o orçamento previsto para o programa de combate ao trabalho escravo era insuficiente e havia escassez de pessoal:

“A fiscalização móvel do Ministério do Trabalho, que apura denúncias de exploração de mão-de-obra escrava em 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, tem só 12 funcionários exclusivos para a função. A Polícia Federal, por sua vez, disponibiliza para o acompanhamento do Grupo Móvel apenas 12 policiais e um delegado (ROMERO & SPRANDEL, 2003: p. 123).

### 3º Período: a erradicação?

Em 2003, Lula da Silva, novo presidente, criou, com o estatuto de ministério, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República. Nilmário

Miranda, titular da SEDH, anunciou que o Governo Federal pretendia não combater, mas *erradicar* a escravidão no país até o final do mandato presidencial. Em cerimônia no palácio do Planalto, o presidente lançou o 1º Plano Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo. O documento havia sido preparado pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) do governo anterior.<sup>7</sup> Na mesma cerimônia, o presidente assinou o projeto de lei de indenização a José Pereira, atendendo a uma proposta de acordo amigável sugerida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) referente ao caso, que tramitava na Organização desde 1992<sup>8</sup>. Logo em seguida foi criada a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), vinculada à SEDH, para acompanhar o cumprimento das ações do Plano Nacional, a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional, avaliar os projetos de cooperação técnica com organismos internacionais e propor estudos e pesquisas sobre o trabalho escravo no país.

O clima, mais favorável ao enfrentamento do problema, propiciou a implementação de diversas medidas, como as campanhas locais e nacional pela erradicação do trabalho escravo; a constituição de uma lista publicada no sítio do MTE com a relação dos proprietários envolvidos com o crime; foram formadas comissões pela erradicação do trabalho escravo em alguns estados; implementadas medidas que impedem o acesso às empresas que constem na *Lista Suja*<sup>9</sup> do MTE à financiamentos, contratos e convênios com órgãos públicos; constituídos estudos sobre a cadeia de produção e comercialização de produtos oriundos das fazendas da mesma Lista; foi implementado um Pacto Social entre empresas que se comprometeram a não adquirirem tais produtos e elaborado o II Plano Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo; foi definida a competência da justiça federal para processar e julgar o crime previsto pelo artigo 149; em Marabá foram julgados 32 processos de trabalho escravo, com 27 pessoas condenadas.<sup>10</sup> Além disso, houve um aumento substancial de publicações a respeito do crime, em reportagens na televisão e na imprensa em geral (Veja anexo 1).

Apesar de medidas como o Programa Bolsa-Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), das fiscalizações efetuadas pelo Grupo Móvel e das ações da

<sup>7</sup> Foi constituída pela Resolução 05/2002 do CDDPH.

<sup>8</sup> José Pereira, em 1989, com 17 anos, foi aliciado com outros trabalhadores em Xinguara, Pará, para a fazenda Espírito Santo, da família Mutran. Ao perceberem as condições de trabalho e as ameaças provenientes do empregador e de seus prepostos, José Pereira e Paraná, outro jovem que estava em situação similar, fugiram, mas foram capturados. O primeiro sobreviveu, mesmo ferido na cabeça, o outro não. Houve morosidade na conclusão do inquérito policial e o caso foi levado a OEA (Figueira, 2004).

<sup>9</sup> Cadastro de Empregadores, previsto na Portaria n.º 540/2004 do MTE, “contém infratores flagrados explorando trabalhadores na condição análoga à de escravos”, in

[http://www.mte.gov.br/trab\\_escravo/cadastro\\_trab\\_escravo.asp](http://www.mte.gov.br/trab_escravo/cadastro_trab_escravo.asp). Acesso em 16.10.2009.

<sup>10</sup> Sobre medidas desencadeadas por diversos atores de alguma forma envolvidos com o problema, veja artigo publicado pelo autor no relatório de 2006 (Figueira, 2006: 61-65).

justiça, a mudança do texto relativo ao artigo 149 do CPB, o problema não foi superado. Se antes não havia julgamentos, até pela indefinição de competência entre Justiça Federal e Estadual, as 27 condenações realizadas pela Justiça Federal de Marabá em março de 2009 não produziram efeito imediato. Não há sequer um condenado pela justiça preso pelo crime da escravidão. E o problema persiste, como revelam os números de resgatados. Conforme dados do MTE, publicados em seu sítio<sup>11</sup>, entre 1995 e 11 de setembro de 2009, foram resgatados 34.999 trabalhadores de fazendas de diversas partes do Brasil. Destes, 2.216 em pouco mais de oito meses de 2009. Era a metade dos resgatados nos doze meses do ano precedente; mas era também mais de quatro vezes os libertos em todo 2000; ou, correspondia a mais de 26 vezes o número dos resgatados em 1995, primeiro ano de existência do Grupo Móvel. Ora, conforme a CPT, no primeiro semestre de 2009, as denúncias relativas ao trabalho escravo no país alcançavam 3.180 pessoas e destas, 2.013 tinham sido libertas. Isso revela que a fiscalização não conseguia atingir todas as vítimas, sequer aquelas que haviam denunciado. O outro aspecto que o levantamento revela é: em alguns casos como Acre, Bahia, Espírito Santo, Pernambuco, Rio de Janeiro e Tocantins, os números deste semestre eram superiores aos de 2008. Veja Quadro abaixo:

NÚMERO DE TRABALHADORES LIBERADOS						
	Acre	Pernambuco	Espírito Santo	Rio de Janeiro	Tocantins	Bahia
2008	0	309	89	57	78	106
2009 (até final de junho)	5	329	369	280	296	188

Fonte: CPT: <http://www.cptnac.com.br/?system=news%action=read&id=3311&eid=6>

A CPT constatou que, neste período, o Sudeste surpreendentemente apresentou 39 % dos resgatados do país; o Nordeste, 28,8 % e a região Norte, sempre com o índice maior, 21,9%. E prossegue a CPT:

Um dado que também nos chama atenção é o número de menores de idade nos casos de trabalho escravo. Enquanto no primeiro semestre de 2008, havia 16 menores envolvidos, em 2009, no mesmo período, foram registrados 88. Quase um menor de idade para cada conflito. Isso mostra uma nova geração sob o jugo da escravidão, perpetuando o histórico de seus antepassados.

Ao verificar os números revelados pelo MTE podemos constatar que de 1995, ano que foi criado o Grupo Móvel, a 2002, período do governo Fernando Henrique Cardoso, comparado com o período seguinte, de 2003 a 2008, houve um aumento substancial de operações de fiscalização (4,5 vezes); de número de fazendas fiscalizadas

<sup>11</sup> [http://www.mte.gov.br/fisca\\_trab/quadro\\_resumo\\_1995\\_2009.pdf](http://www.mte.gov.br/fisca_trab/quadro_resumo_1995_2009.pdf), acessado em 01.11.2009.

(2,23); de número de restatados (6,08); de valor absoluto de multa (6,26) e de autos lavrados (3,72). É revelador que enquanto no período (2000 a 2002) a média da multa por auto lavrado era de R\$ 84,66, no segundo momento (2003 a 2008) a média sobe para 2.592,41. O valor unitário da multa se eleva assim mais de 30 vezes. Os auditores percebem que as multas infligidas até então não tinham o efeito de desestimular o crime.

<b>Dados comparativos a respeito das ações do Estado no combate ao trabalho escravo levando em conta períodos diferentes de governos</b>		
<b>Período</b>	<b>Governo FHC 1995 a 2002</b>	<b>Governo Lula 2003 a 2008</b>
Média anual de operações de fiscalização	22	101
Média anual de fazendas fiscalizadas	102	225
Média anual de trabalhadores resgatados	736	4.482
<b>Período</b>	<b>2000 a 2002</b>	<b>2003 a 2008</b>
Média anual de valor de autos lavrados	R\$ 1.171.730,85	R\$ 7.339.572,14
Média anual de autos lavrados	760	2.831
Média anual da multa por autos lavrados	R\$ 84,66	R\$ 2.592,41

Fonte: dados do MTE, organizados pelo autor.

## A título de conclusão

Qual a razão da persistência deste crime, se são implementadas tantas medidas?<sup>1</sup> O problema é complexo e exige decisões que encontram fortes resistências. Sem tocar profundamente na distribuição de renda, sem gerar empregos e superar os bolsões de miséria e desemprego, sem oferecer uma educação pública de boa qualidade para todas as pessoas,<sup>2</sup> a solução continua distante. Uma das medidas que certamente auxiliariam na solução, por exemplo, seria a reforma agrária, medida, prevista na Constituição, mas que continua letra morta.

A força do latifúndio, que se expressa na chamada bancada ruralista do Congresso, representa um impasse a qualquer medida mais séria – a aprovação da PEC 438, por exemplo, que prevê a perda da propriedade envolvida no trabalho escravo - e ri do sonho de Sérgio Buarque de Holanda que imaginava ter a lei abolicionista de 1888 “tornado impotentes” os “velhos proprietários rurais” (Holanda, 1995: p. 176). Os velhos renasceram nos novos, na pecuária moderna e no conjunto de empresários do

<sup>1</sup> Ver sobre o tema Esterci e Figueira (2008: p. 331-346); Figueira 1999: p. 165-208)

<sup>2</sup> Sobre isso, escreveu Cristovam Buarque: “A verdade é que aquela lei magnífica (Áurea), de um único artigo, extinguiu a possibilidade de venda de seres humanos, bem como do uso de trabalhos forçados. Mas ela não acabou com a escravidão, proibimos o trabalho contra a vontade e sem remuneração, mas permitimos o desemprego. Autorizamos os escravos a deixarem as senzalas, mas os liberamos para as favelas, o relento dos viadutos, as tendas do MST. Deixamos de enviar para as senzalas as sobras da casa-grande, e criamos uma fome que o escravo não passava. E o mais grave: abolimos a proibição de que os filhos de escravo fossem à escola, mas não os colocamos nas escolas. Eles foram deixados livres para perambular pelas ruas, abandonados” (2007).

agronegócio. A força do pensamento ruralista encontra guarida não só no Congresso, mas nos demais poderes e nos meios de comunicação social. Aliás, indico em texto publicado em Relatório da Rede (FIGUEIRA, 2007: 53-58), esta força se expressa na promiscuidade de autoridades com a escravidão, ou porque se encontram diretamente envolvidas, ou porque são coniventes. De uma forma e de outra, o crime, no caso, passa a ser endógeno ao Estado (Ibigem). Ou, conforme José de Souza Martins: “Nenhum pacto político foi feito neste País, desde a Independência, em 1822, até a recente Constituição, de 1988, que não fosse ampla concessão aos interesses dos grandes proprietários” (1994: p. 96).

Mesmo diante de tantas dificuldades, pois se ataca o problema em um canto e explode logo depois no mesmo lugar ou em outro lugar, como se fosse uma ação de secar gelo com pano, é necessário, percebem as organizações ligadas ao tema, continuar atento e denunciar. Para se contrapor à força do pensamento conservador das oligarquias rurais, é necessária a vigilância permanente.

### Anotações bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Cativeiro hoje- o trabalho como instrumento da escravidão*.

Humanidades. Ano V no. 17. UnB/Brasília. 1988.

BUARQUE, Cristovam. *Jornal do Comercio*. 18 de maio 2007.

DAVATZ, Thomaz. *Memórias de um Colono no Brasil: 1850*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1980;

ESTERCI, Neide e FIGUEIRA, Ricardo. “Décadas de combate ao trabalho escravo: avanços, recuos e vigilância necessária” in *Trabalho escravo contemporâneo no Brasil: contribuições críticas para sua análise e denúncia* / Orgs. G. C. Cerqueira e outros. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008: p. 331-346.

ESTERCI, Neide. *Escravos da Desigualdade: estudo sobre o uso repressivo da força de trabalho hoje*. Rio de Janeiro: CEDI: Koinonia, 1994.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *Pisando fora da própria sobra: trabalho escravo no Brasil contemporâneo*. Civilização Brasileira, 2004.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende e PRADO, Adônia Antunes. “Um velho problema em discussão: o trabalho escravo por dívida” in *Direitos Humanos no Brasil 2008: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2008: p. 91-99.

Figueira, Ricardo Rezende. “O trabalho escravo e a promiscuidade de autoridades” in *Direitos Humanos no Brasil 2007: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2007: p. 53-58.

Figueira, Ricardo Rezende. “A escravidão por dívida: novidades e persistências” in

Direitos Humanos no Brasil 2006: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2006: p. 61-65.

FIGUEIRA, Ricardo. “Condenados à escravidão” in Trabalho Escravo no Brasil Contemporâneo. Goiânia/São Paulo: CPT/Ed. Loyola, 1999: p. 165-208.

MARTINS, José de Souza. O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo, 1994.

ROMERO, Adriana Mourão; SPRANDEL, Marcia Anita. I Jornada de Debates sobre Trabalho Escravo – algumas reflexões in R. CEJ, Brasília, n. 22, p. 119-132, jul./set. 2003 (<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/572/752>) Acessado em 16.10.2009.

SAKAMOTO, Leonardo. Agência de notícias Repórter Brasil, 01/12/2005, in <http://www.reporterbrasil.com.br/exibe.php?id=458> acessado em 30.09.2009.

SUTTON, Alison. *Trabalho Escravo: um elo na cadeia da modernidade no Brasil de hoje*. São Paulo: Loyola, 1994;

## Anexo 1

Resumo de ações desencadeadas em prol do combate ao trabalho escravo.

De tal forma que, por exemplo, foi:

- em março de 2003, lançado o *1º Plano Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo* pelo presidente da República. No mesmo evento, o presidente assinou o projeto de lei de indenização a José Pereira.

- em setembro de 2003, lançada na Câmara dos Deputados a *Campanha Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo* coordenada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Secretaria Especial de Direitos Humanos, em parceria com a Agência LOWE.

- em dezembro de 2003, dada nova redação ao artigo 149 do Código Penal Brasileiro (CPB).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Art. 149 - Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: (Alterado pela L-010.803-2003) Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I- cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II- mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I- contra criança ou adolescente;

II- por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

- em outubro de 2004, fundado o Instituto Carvão Cidadão por sete siderúrgicas do Maranhão. O órgão fiscalizaria as próprias siderúrgicas e seus fornecedores e alertaria irregularidades, fazendo um trabalho de prevenção, paralelo às fiscalizações do MTE.

- em dezembro de 2004, criado no sítio do MTE (MT) um cadastro de empregadores, conhecido como *Lista Suja*. A empresa que constasse no cadastro perderia o acesso a financiamentos públicos.

- em maio de 2005, formado o *Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo* com a participação de grupos empresariais responsáveis, segundo a SEDH, por 20% do produto interno bruto nacional. No Pacto, os signatários se comprometeram a respeitar e incrementar dez pontos. Entre estes, cabe destacar: definir sanções comerciais a empregadores que constem na Lista Suja do MT, apoiar a reintegração social de libertos, definir metas para regularização de relações de trabalho.

- em maio de 2005, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) seu *Plano pela Erradicação do Trabalho Escravo*.

- em setembro de 2005, criado pela Associação Mato-Grossense de Produtores de Algodão (AMPA), o Instituto Algodão Social (IAS) com o objetivo de, através dos produtores de algodão, manter e promover a regularização das relações do trabalho, a gestão ambiental e a busca da certificação de seus produtos para a adequação às novas exigências do comércio interno e internacional.

- em dezembro de 2005, publicado pela agência de notícias Repórter Brasil dados relativos ao aumento do interesse da imprensa no tema da escravidão. Um levantamento realizado pela *Organização Internacional do Trabalho* (OIT) revelava o fato em números de matérias publicadas nos veículos de comunicação: “saltou de 77, em 2001, para 260, em 2002, 1.541, em 2003, estabilizando-se em 1.518, em 2004 (Sakamoto, 2005).

- em fevereiro de 2006, foi estabelecido um conflito entre a Polícia Militar do Mato Grosso e o Grupo Móvel de Fiscalização do Ministério do Trabalho. O Grupo foi recebido a tiros pela Polícia Militar do Mato Grosso. Houve uma nota de repúdio ao fato elaborada pela Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), que decidiu realizar a próxima reunião do grupo no estado.

- em setembro de 2006, sancionado pelo Governador do Tocantins a Lei Nº 1.726, que impede a celebração de contrato e convênios, por parte dos órgãos do Governo Estadual, com empresas que direta ou indiretamente se envolvessem com o trabalho escravo.

- em novembro de 2006, decidido pelo Supremo Tribunal Federal que a Justiça Federal deve julgar um caso de crime de redução de trabalhador à condição análoga à de escravo (artigo 149, Código Penal). O fato foi importante para gerar jurisprudência sobre o tema e o relator do caso foi o ministro Joaquim Barbosa.

- em fevereiro de 2007, aprovada, no Maranhão, a lei de sanções para empresas que constam na Lista Suja. Entre as sanções prevê que não participarão de licitações da administração pública, nem receberão benefícios fiscais de qualquer espécie ou anistia de tributos no Estado.

- em maio de 2007, publicado, no Tocantins, o decreto N° 3.018/2007, por meio do qual o governo criou a Comissão de Erradicação do Trabalho Escravo do Tocantins (COETRAE-TO), incumbida de elaborar um Plano contra a escravidão.

- em junho 2007, lançado pelo governo do Maranhão o Plano Estadual pela Erradicação do Trabalho escravo

- em agosto 2007, instalado no Piauí o Comitê Estadual de Erradicação do Aliciamento e de Prevenção e Combate ao Trabalho Escravo, vinculado à Coordenadoria de Direitos Humanos e Juventude e reúne diversas secretarias, coordenadorias e institutos do Estado, além do Ministério Público Estadual.

- em setembro de 2007, criada uma lei no Piauí que suspende benefícios fiscais e proíbe ao governo estadual contratar pessoas jurídicas e físicas que estão relacionados na Lista Suja

- em novembro de 2007, proposta a celebração pelo Pará de um *Pacto de Compromisso para Erradicação do Trabalho Escravo* aos governos do Maranhão, Piauí, Bahia, Mato Grosso e Tocantins.

- em setembro de 2008, aprovado o 2º *Plano Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo*, contendo 66 metas, seus responsáveis, os parceiros e os prazos subdivididas em Ações Gerais (de 1 a 31), de Reinserção e Prevenção (32- 47), de Informação e Capacitação (de 48 a 56) e Específicas de Repressão Econômica (de 57 a 66).

- em março de 2009, julgado e condenado em Marabá um conjunto de 27 pessoas pelo crime de trabalho escravo. As sentenças foram proferidas pelo juiz Carlos Henrique Haddad.

A visão dos indígenas como aliados ou inimigos permaneceu no imaginário dos setores ligados às forças de segurança, na exigência de garantias de fidelidade ao estado nacional através de uma perspectiva integracionista, como condição para a concretização de direitos em regiões de fronteira. Nestas regiões os povos indígenas vistos como obstáculos a projetos de desenvolvimento econômico continuaram a ser estigmatizados, agora como ameaças à soberania nacional, argumento que supostamente legitimaria a negação de seus direitos fundamentais.

## **Povos Indígenas: A longa marcha pelo reconhecimento da humanidade roubada**

*Rosane F. Lacerda\**

Analisar a questão dos povos indígenas sob a perspectiva dos Direitos Humanos é tratar de uma complexa e ampla gama de questões. Por vezes aparentemente simples e por outras tidas erroneamente como superadas, tais questões estão a requerer ainda muita atenção seja por parte de pesquisas acadêmicas, seja do próprio movimento indígena e de instituições e movimentos aliados. Nestas breves páginas buscamos levantar, de forma resumida, alguns elementos de ordem histórica sobre os processos de negação e de reconhecimento dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas.

---

\* Advogada, especialista em direitos indígenas e Professora Assistente de Direito Público do Curso de Direito do Campus Jataí da Universidade Federal de Goiás (UFG).

## De homúnculos canibais a crianças do paraíso: a negação da alteridade

O primeiro elemento histórico, importante para a compreensão da situação atual dos povos indígenas, diz respeito ao enquadramento ou não dos Ameríndios na categoria de “homem”. A intelectualidade europeia nos séculos XV e XVI debatia intensamente a respeito vendo os indígenas ou como seres pertencentes às raças plinianas<sup>1</sup> ou como legítimos descendentes do Éden bíblico. O seu reconhecimento como “homens” e não como feras, só foi efetuado pela Bula Papal *Sublimis Deus* em 1537<sup>2</sup>: contrariamente aos animais, os indígenas teriam capacidade para receber a doutrina da fé cristã. O seu status de “homem” adviria não de critérios anatômico-fisiológicos, nem da pertença a determinada comunidade histórico-cultural, mas de sua potencialidade para a conversão aos valores cristãos<sup>3</sup>. Poucos anos depois a questão retornaria nos célebres debates de Valladolid (1550) quando, perante a Junta dos Quatorze, o teólogo e jurista Ginés de Sepúlveda afirmaria que, apesar da Bula, os índios ocupariam posição inferior na escala da natureza. Seriam “homúnculos” nos quais se encontrariam apenas “vestígios de humanidade”<sup>4</sup>.

No Brasil, já durante o Império, intelectuais e políticos de expressão na Corte pareciam querer prosseguir com a campanha de Sepúlveda, lançando mão de argumentos que influenciariam fortemente a política indigenista no século XIX. O Senador Vergueiro, por exemplo, ao declarar que “a raça índia não tem a capacidade necessária para reger-se”, criticava a atitude do governo de Lisboa em considerar “que os índios eram homens como nós, que deveriam gozar de iguais direitos, sem refletir que não tinham igual capacidade”<sup>5</sup>. O Marquês de Mont’Alegre por sua vez afirmava: “alguns são tão ferozes que não há meio de domesticá-los”. E outra figura proeminente, o Senador Barros Leite, ao discursar no Senado do Império referia-se às aldeias indígenas como “colônias de ladrões e assassinos”, e aos índios como “uma raça com inclinações inatas para todos os vícios, para sua própria destruição”. E concluía: “O índio, em toda a América, mostra inclinações ferozes, traiçoeiras, indômitas e antissociais”<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Seres fantásticos, às vezes sem cabeça, com cauda e com boca no estômago, descritos na obra *Historia Naturalis*, do naturalista romano Plínio, o Velho (23-79 d.C.).

<sup>2</sup> SUESS, Paulo. *A Conquista Espiritual da América Espanhola*. Petrópolis: Vozes, 1992; pp.273-275.

<sup>3</sup> Para o professor José Carlos Moreira da Silva Filho, “ao prevalecer a noção de que os índios eram homens, ainda que selvagens, vislumbrou-se com clareza a idéia de que algo une todos os seres humanos e constitui a humanidade”, vindo posteriormente a filosofia moderna a dar uma “feição secularizada ao universalismo cristão” revelando a construção cultural da idéia de pessoa humana. Vide SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. “Pessoa Humana e Boa-Fé Objetiva nas Relações contratuais: a alteridade que emerge da ipseidade”. In: COPETTI, SEVERO e STRECK (Orgs.). *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica*. Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito – 2005, n.º 2. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2006. pp. 116-117.

<sup>4</sup> SEPÚLVEDA, Juan Ginés de. *Democrates Segundo o de las Justas Causas de la Guerra contra los Indios*. Madri: Boletín de la Real Academia de la Historia, XXI; pp. 153-4.

<sup>5</sup> VERGUEIRO, Senador. *Apud VARNHAGEN, F. A. De. Os Índios Bravos e o Sr. Lisboa*. *Timon* 3.º, 2.ª Parte. *Imprensa Liberal*, IDMLA, 1867; p.396.

<sup>6</sup> BARROS LETTE, Senador Dantas de. *Apud VARNHAGEN, Op. Cit.*; p.54.

Outro elemento histórico de relevância para a compreensão do tratamento ainda hoje dispensado aos indígenas diz respeito à ideia de sua suposta infantilidade. A visão dos Ameríndios como seres infantis tem sua gênese nos estudos de Francisco de Vitória, renomado jurista e professor da Universidade de Salamanca. Em seu *De Indis et de Iuris Belli*<sup>7</sup> publicado postumamente em 1557, Vitória lançou a teoria de que a “estupidez” vista como característica dos indígenas não adviria de uma suposta inferioridade natural, mas dos limites impostos pela sua educação deficiente e inadequada. Os índios assim educados se equiparariam em rusticidade aos camponeses europeus. Seriam homens, mas em estágio infantil. E como crianças, teriam as mesmas possibilidades de amadurecimento desde que – para o seu próprio bem – fossem colocados sob o exercício de um domínio sobre suas pessoas<sup>8</sup>. No Brasil a teoria da infantilidade ou da incapacidade indígena disseminou-se atravessando os tempos. Já no século XIX Varnhagen, por exemplo, defendia que, como “crianças desvalidas”, fossem aprisionados em novas “bandeiras”: “sujeitemos os nossos selvagens, eduquemo-los à força, e 15 ou 20 anos depois, quando já eles não necessitem de tutela, façamos deles prestantes cidadãos e bons cristãos”, dizia o Visconde de Porto Seguro<sup>9</sup>.

Um terceiro elemento é a classificação dos indígenas na condição de aliados ou de inimigos. Do século XVI ao século XIX isto significou, no Brasil, a distinção entre liberdade e escravidão. Na condição de “aliados” e assim reconhecidos como homens e sujeitos de suas pessoas e bens, estavam os indígenas aldeados e cristianizados, mobilizados para incursões armadas contra outros grupos eventualmente em conflito com os interesses econômicos coloniais. Na condição de “inimigos” e, portanto, situados fora da condição humana, a serem combatidos e exterminados ou caçados e vendidos, estavam os grupos identificados com a prática do canibalismo. Contra estes se instituíam as denominadas “Guerras Justas”. Conforme o historiador G. Thomas, “quase todas as tribos que não viviam sob o domínio dos colonizadores eram consideradas bárbaras e canibais”, o que fazia haver “justificativas jurídicas suficientes para escravizar todos os índios fora das aldeias jesuíticas”<sup>10</sup>.

Ao longo do século XX muito de tais elementos acabaria presente em concepções e práticas de diversos tipos no tratamento dispensado aos povos indígenas, tanto através do senso comum da população regional não-indígena, quanto naquilo que L. A.

<sup>7</sup> “Os Índios e o Direito de Guerra”. O *De Indis* fazia parte das *Relectiones Theologicae XII*, textos elaborados por Vitória como parte das aulas ministradas em Salamanca.

<sup>8</sup> LACERDA, Rosane Freire. *Diferença não é Incapacidade: O Mito da Tutela Indígena*. São Paulo: Editora Baraúna, 2009; pp.67-71.

<sup>9</sup> VARNHAGEN, F. A. *Memorial Orgânico*. 2.<sup>a</sup> ed. In: *Revista Guanabara*, RJ, *Typografia da Empresa Dous de Dezembro*, de Paula Brito, Impresor da Casa Imperial; pp.389-402.

<sup>10</sup> THOMAS, Georg. *Política Indigenista dos Portugueses no Brasil: 1500-1640*. São Paulo: Loyola, 198; p.105.

Warat denomina de “senso comum teórico”, especialmente o dos juristas<sup>11</sup>. A negação aos indígenas de sua humanidade aparece em inúmeros relatos, vistos como “bugres”, “selvagens”, “animais” e “bichos” a quem se poderia matar e desrespeitar sem peso de consciência. A necessidade de reafirmação de sua condição humana ficou patente em 1980, no Habeas Corpus impetrado em favor do Xavante Mário Juruna, impedido de viajar ao exterior sob o argumento de ser indígena e, portanto, “tutelado”. Em decisão histórica do antigo Tribunal Federal de Recursos indagava o ministro Bolívar de Brito: “haveria alguma dúvida de que o silvícola é um homem? Evidentemente que não. E não havendo esta dúvida, (...) não se poderia impedir a ausência do homem brasileiro, seja ele silvícola ou não”<sup>12</sup>.

A sobrevivência da “infantilidade” indígena teve esteio no Código Civil de 1916 que os declarou “relativamente incapazes”, pretexto para abusos como o praticado contra Juruna, e para o cerceamento do direito dos índios à palavra, à participação política, à decisão sobre os seus projetos próprios de vida<sup>13</sup>. Na verdade, o discurso da incapacidade indígena compõe “uma produção ideológica que procurou enquadrar os índios numa condição de inferioridade natural, como seres não-contemporâneos, fósseis vivos de uma era Pré-histórica, inadaptáveis ao presente”, uma presença inconveniente a ser superada para a consolidação de uma estrutura agrária concentradora e para a expansão das fronteiras econômicas<sup>14</sup>.

Por fim, a visão dos indígenas como aliados ou inimigos permaneceu no imaginário dos setores ligados às forças de segurança, na exigência de garantias de fidelidade ao estado nacional através de uma perspectiva integracionista, como condição para a concretização de direitos em regiões de fronteira. Nestas regiões os povos indígenas vistos como obstáculos a projetos de desenvolvimento econômico continuaram a ser estigmatizados, agora como ameaças à soberania nacional, argumento que supostamente legitimaria a negação de seus direitos fundamentais.

## Igualdade na diversidade: o longo caminho na conquista do direito à diferença.

De modo contra-hegemônico as lutas pelo reconhecimento da dimensão humana dos Ameríndios vem desde os primórdios das conquistas hispânicas no Novo Mundo.

<sup>11</sup> Para o autor o senso comum teórico “representa um sistema de conhecimentos que organiza os dados da realidade, pretendendo assegurar a reprodução dos valores e práticas predominantes”, ou seja, “um discurso que oferece respostas que apenas aludem ao real e são comandadas por interesses que tomam a forma de princípios ou diretrizes”, representando “um conjunto de questões onde as respostas já estão sobredeterminadas” [WARAT, Luiz Alberto. *O Senso Comum Teórico dos Juristas*. In: SOUSA JR., José Geraldo de (Org.) *Introdução Crítica ao Direito. Série O Direito Achado na Rua. Vol. I. 4.ª edição*. Brasília : Editora da UnB; 1993; pp.101-102.]

<sup>12</sup> LACERDA, Rosane F. *Diferença não é Incapacidade*. Op. Cit., pp.401-402.

<sup>13</sup> Visão que perdura mesmo contrariando os novos paradigmas lançados pela Constituição Federal de 1988. A este respeito vide o já citado “*Diferença não é Incapacidade*”, dedicado à compreensão das origens, da trajetória histórica e da continuidade ainda hoje da concepção da incapacidade indígena por parte de diversos setores.

<sup>14</sup> LACERDA, Rosane F. *Diferença não é Incapacidade*. Op. Cit., p.125.

Marco neste sentido foi o célebre sermão ergo vox clamantis in deserto, proferido por Montesinos em 1511 na ilha Espaniola perante os conquistadores: “Dizei, com que direito e com que justiça tens em tão cruel e horrível servidão aqueles índios? (...) Eles não são homens? Não têm almas racionais? Não sois obrigados a amá-los como a vós mesmos?”<sup>15</sup>. Mais tarde, em sua controvérsia com Sepúlveda em Valladolid, o Bispo dominicano Bartolomé de Las Casas (hoje patrono dos Direitos Humanos nas Américas) munido de sua monumental Apologetica História, rebateu os argumentos do jurista para concluir que os índios americanos não só não eram seres inferiores, como também “estaban a la altura de los pueblos de la antigüedad” preenchendo os requisitos propostos pelo filósofo grego Aristóteles para uma vida virtuosa<sup>16</sup>. Como observa Bruit, “a liberdade e a coragem com que Las Casas criticou os conquistadores, autoridades e eclesiásticos, foram verdadeiras façanhas numa época em que a Inquisição não tinha embaraços para censurar e condenar atos e idéias fora do dogma comum”<sup>17</sup>.

No Brasil, diversamente da América Espanhola, a defesa da condição humana dos indígenas nunca chegou a ser um fator de grandes mobilizações políticas ou filosóficas. Para José de Anchieta, por exemplo, tratava-se de “brava y carnicera nación”<sup>18</sup>. Mais tarde, porém, no Sermão da Epifania (1662), bradava Antônio Vieira contra a escravização dos índios cristianizados: “não nos podemos sustentar doutra sorte, senão com a carne e sangue dos miseráveis índios! Então eles são os que comem gente? Nós, nós somos os que os imos comer a eles!”. Queixava-se Vieira do fato de que quando os gentios “que ontem eram feras” hoje “começam a ser homens”, ficam à mercê dos colonos, que “os querem fazer escravos por negros”<sup>19</sup>. Defendia então uma ação mais enérgica da Coroa na proteção dos índios como um dever moral em razão de sua “incapacidade e ignorância incrível”<sup>20</sup>.

Mais tarde, nas primeiras décadas da República e sob influência do Apostolado Positivista (movimento baseado nas idéias de August Comte e influente entre importantes segmentos políticos e militares), a abordagem para o tratamento da questão indígena no Brasil foi formulada com base na idéia de uma proteção com vistas ao desenvolvimento de sua capacidade evolutiva, isto é, de sua integração aos moldes da cultura

<sup>15</sup> LAS CASAS, Fray Bartolomé de. *Historia de las Índias*. Livro III, Cap. IV. México: Fondo de Cultura Económica, 2.ª ed., 1965; p.441.

<sup>16</sup> HANKE, Lewis. *El Prejuicio Racial em Nuevo Mundo: Aristóteles y los Índios de Hispanoamérica*. Colección America Nuestra. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1958; p.62.

<sup>17</sup> BRUIT, Hector Hernan. *Bartolomé de Las Casas e a Simulação dos Vencidos – Ensaio sobre a Conquista Hispânica da América*. São Paulo: Editora da Unicamp; Ilumiuras Ltda; 1995; p.65.

<sup>18</sup> Carta do Pe. José de Anchieta a Diego Laínez, São Vicente, 8 de janeiro de 1565. In LEITE, Serafim. *Monumenta Brasiliae*. Roma: Monumenta Historica Societatis Iesu, 1596-1568. Vol. IV, p.127.

<sup>19</sup> VIEIRA, Pe. Antônio S.C.J. *Sermão da Epifania*. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional; vol. IV. O célebre Jesuíta protestava contra a escravização dos índios, mas esclarecia: “não é minha tenção que não haja escravos, (...) queremos só os lícitos...”

<sup>20</sup> VIEIRA, Op. Cit. Idem.

ocidental dominante. Continuando os índios a serem vistos como infantis pela falta de conhecimento e informações acerca das maravilhas técnicas do mundo civilizado, acreditava-se ser necessária a sua proteção tutelar a fim de que se processasse a sua evolução de modo “suave e sem traumas”: “Fazer do índio um índio melhor”, dizia um dos princípios do antigo Serviço do Patrimônio Indígena (SPI), historicamente idealizado e comandado pelo Marechal Cândido Rondon.

A esta altura, contudo, a maior parte da população indígena já havia sido exterminada, esbulhada ou dada oficialmente como desaparecida. O golpe de misericórdia havia ocorrido décadas antes, ainda no Império, com a política de arrendamento de terras por parte dos Diretores Gerais de Índios, e pelos decretos de extinção de aldeamentos baixados pelos governos provinciais. Muitos povos indígenas chegaram assim ao início do século XX quase totalmente dizimados, sofrendo enormes perdas territoriais e padecendo de violências praticadas em conflitos pela posse de suas terras, muitos destes alcançando os nossos dias.

Mas as lutas pelo reconhecimento dos direitos dos povos indígenas atingiram um outro patamar no desenrolar do século XX, através dos avanços no reconhecimento dos direitos humanos no plano do Direito Internacional, das mudanças de perspectiva nos estudos e nos compromissos antropológicos e indigenistas, e através das lutas concretas de libertação levadas a cabo pelo próprio movimento indígena.

No plano do Direito Internacional o interesse pela questão indígena começou a surgir em 1921 no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), através de um estudo no qual se constatou, entre as “populações nativas” das colônias européias, a sujeição a condições desumanas de trabalho, sendo obrigadas a abandonar suas terras ancestrais “para converter-se em trabalhadores sazonais, migrantes, em condições de servidão ou a domicílio e, por conseguinte, expostos às formas de exploração no trabalho”<sup>21</sup>. Segundo Fergus Mackay, em 1926 a OIT formou um Comitê de Especialistas para investigar as condições de trabalho de tais populações e reconheceu a necessidade de estender a sua ação protetiva aos trabalhadores indígenas, resultando daí, em 1930, a Convenção n.º 29 sobre Trabalho Forçoso<sup>22</sup>. Mais tarde, já vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), a OIT veio a adotar, em 1957, a Convenção n.º 107 “sobre a Proteção e Integração das Populações Indígenas e outras Populações Tribais e Semitribais de Países Independentes”. A Convenção visou por um lado a proteção das populações indígenas contra atos de discriminação étnico-racial no âmbito das relações trabalhistas e afins. Por outro, presa à visão etnocêntrica predominante à época, assumiu o propósito de integrá-las aos padrões sócio-culturais hegemônicos nos respectivos Estados. Apesar

<sup>21</sup> OIT. “Antecedentes de la Labor de la OIT Respecto de los Pueblos Indígenas y Tribales”. Disponível em: < <http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/spanish/indigenous/background/index.htm> > (Acesso em 22.05.09)

de objeto de proteção em diploma internacional específico, a identidade indígena permanecia concebida como passageira, tendo em vista a perspectiva da integração.

Os anos 60 e 70 trariam marcantes mudanças que acabariam alterando tal perspectiva. Passo importante neste sentido com a adoção de uma nova atitude das Ciências Sociais na América Latina. Em 1971 no Simpósio sobre a Fricção Interétnica na América do Sul, um grupo de cientistas sociais lançava a “Declaração de Barbados I”, na qual exigia uma ruptura radical com as históricas práticas colonialistas adotadas pelas Ciências Sociais, pelos Estados e pelas Missões religiosas. Afirmava caber ao Estado o dever de garantir às populações indígenas “o direito de serem e permanecerem elas mesmas, vivendo segundo seus costumes”, de “se organizarem e de se governarem segundo sua própria especificidade cultural”, sem, contudo, impedir aos seus membros o exercício de todos os direitos do cidadão”<sup>23</sup>. Dois anos depois, em 1973, um grupo de 12 bispos e missionários católicos no Brasil, comprometidos com a causa indígena, lançava o documento “Y-Juca-Pirama. O Índio: Aquele que deve morrer”, onde além de denunciar a realidade de massacres e esmagamento cultural dos povos indígenas, declarava: “não aceitaremos um tipo de ‘integração’ que venha apenas transformá-los em mão-de-obra barata (...) menos ainda, por ser mais humilhante e criminoso, colaboraremos com um trabalho que vise transformar o índio em um ser humano necessitado de tutelas, pois ele não é um menor nem um inválido...”<sup>24</sup>.

Tais posições reforçaram as críticas à Convenção 107, a respeito das conseqüências negativas da sua perspectiva integracionista. Como observa Marco Antônio Barbosa, a Convenção 107 era vista como “paternalista, etnocêntrica, evolucionista e em desacordo com as mais recentes pesquisas antropológicas”<sup>25</sup>. Iniciou-se então um movimento pela sua revisão e por fim, em junho de 1989, foi adotada a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, cujo principal paradigma é o reconhecimento das instituições culturais e formas de vida próprias dos povos indígenas como elementos a serem respeitados pelos Estados-Membros da OIT. Abandonando o modelo integracionista, a Convenção tem como perspectiva o direito de tais povos a manterem as suas identidades próprias, através do fortalecimento de suas especificidades culturais, linguísticas e religiosas. Além disso, adota o princípio do respeito às “aspirações desses povos a assumir

<sup>22</sup> MACKAY, Fergus. *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Internacional. Una Fuente Instrumental para las Organizaciones Indígenas.* – Lima : Asociación Pró Derechos Humanos - APRODEH : Federación Internacional de Derechos Humanos - FIDH, 1999.; p. 146.

<sup>23</sup> Vide texto da Declaração in LACERDA, Rosane F. *Diferença não é Incapacidade.* Op. Cit., pp.381-387.

<sup>24</sup> Vide texto integral do documento Y-Juca-Pirama in PRÉZLA, Benedito (Org.)

*Caminhando na Luta e na Esperança.* São Paulo : Edições Loyola:Cimi: Cáritas Brasileira; 2003, p. 139.

<sup>25</sup> BARBOSA, Marco Antônio. *Autodeterminação: Direito à Diferença.* São Paulo: Plêiade: Fapesp, 2001; p.225.

o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico”, ou seja, o seu direito de autonomia.

A Convenção 169 só viria a ser incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 2005, mas a esta altura os avanços nela produzidos já estariam contemplados nos novos paradigmas trazidos pela Constituição de 1988 no que diz respeito ao reconhecimento e proteção da diversidade étnico-cultural dos povos indígenas. Cabe registrar que ambas – a Convenção 169 e a “Carta Cidadã” de 88 – foram elaboradas à mesma época, estando ambas sintonizadas com as idéias inovadoras no campo dos direitos humanos dos povos indígenas. Contando com intensa e inédita participação destes e setores aliados assim como dos movimentos sociais organizados em geral, a Constituinte de 1987/1988 marcou o ponto de ruptura com o paradigma constitucional anterior voltado para a incorporação dos indígenas à comunhão nacional brasileira. A Carta de 1988 reconheceu aos índios as suas formas próprias de organização social, os seus costumes, línguas, crenças e tradições, bem como o direito à utilização, no sistema educacional, de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. Reconheceu-lhes também os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, terras estas a serem demarcadas pela União Federal, e que são definidas como aquelas que ocupam em caráter permanente, utilizam para suas atividades produtivas, necessitam de modo imprescindível para a preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar, e para a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. Os direitos territoriais e culturais dos povos indígenas constituem assim os seus direitos fundamentais, aqueles constitucionalmente reconhecidos como imprescindíveis à realização do princípio do respeito à dignidade da pessoa humana.

Um último movimento na consolidação dos instrumentos internacionais reconhecedores dos direitos humanos dos povos indígenas veio mais recentemente com a Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas. Elaborada pelo Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, a Declaração foi aprovada em 2006 pelo Conselho de Direitos Humanos e em 2007 obteve a sua aprovação pela Assembléia-Geral da ONU, com voto favorável pela representação do Estado Brasileiro.

Conquistados mas não concretizados: os direitos indígenas na agenda permanente da luta pelos direitos humanos.

Apesar das últimas conquistas no reconhecimento formal de seus direitos humanos, os povos indígenas continuam sendo vítimas de violações sistemáticas e de toda ordem a tais direitos. Relatórios periodicamente elaborados e divulgados pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi) dão conta de que a realidade indígena no Brasil tem envolvido, de modo crônico, números extremamente altos de mortes por assassinato,

suicídio, desnutrição e doenças infecciosas, além de ocorrências constantes envolvendo ameaças de morte, tentativas de assassinato (muitas das quais resultando em lesões corporais graves ou gravíssimas), exploração sexual, trabalho escravo, criminalização de lutas e de lideranças, discriminação por racismo, etc. Cerca de sessenta povos em situação de isolamento voluntário nas florestas da região amazônica continuam em situação de extrema vulnerabilidade, diante do avanço de um modelo econômico predatório e concentrador. Grande parte dos casos de violência contra os povos indígenas decorre diretamente das pressões de grandes grupos econômicos nacionais e transnacionais pela posse das terras indígenas e de suas riquezas naturais.

Os índios continuam sendo vistos como enorme obstáculo ao “desenvolvimento”. Cada ato jurídico, administrativo ou judicial, de concretização de direitos territoriais conquistados continua acarretando, para cada comunidade indígena, enormes e quase insuportáveis custos, em forma de sacrifícios de vidas humanas, de prisões ou de constrangimentos à liberdade de seus líderes, de pressões psicológicas, de humilhações e perseguições desumanas das mais diversas.

Assim, mesmo contemplando os avanços nos campos conceitual e jurídico-político, aqueles que neste início do século XXI atuam na concretização dos direitos humanos dos povos indígenas têm que, a cada momento, travar intensas batalhas políticas e éticas em defesa dos indígenas, como se estivessem ainda em pleno século XVI. Por mais superados que estejam (do ponto de vista histórico) os debates de Valladolid de 1550 entre Sepúlveda e Las Casas em torno da humanidade dos indígenas, a sua essência continua ainda bastante atual. E é por isso que os direitos dos povos indígenas devem ser cada vez mais destacados na agenda de lutas pelo respeito aos direitos humanos, no País e no Continente.



Nestes 20 anos da Constituição brasileira, o saldo de terras quilombolas tituladas não expressa uma disposição e um compromisso de Estado em garantir e preservar essas comunidades enquanto patrimônio cultural. Diante dos processos em andamento no INCRA e da indisposição do governo para efetivar esses direitos, podemos concluir que as mudanças propostas na Instrução Normativa 49 não servirão para efetivar os direitos das comunidades e sim burocratizar o processo, o que favorece os setores ruralistas, principalmente, do agronegócio.

## Do quilombo ao movimento: organizando a luta do direito à terra no Brasil

*Josilene Brandão da Costa\**

### 1. Introdução

A representatividade e a pressão política do movimento quilombola sempre foram muito questionadas pelos órgãos públicos no que tange as políticas de regularização fundiária. Os questionamentos sempre se referem a uma suposta passividade nas formas de pressionar o governo, ou seja, exige-se do movimento uma postura idêntica a outros movimentos defensores da terra no Brasil. Essa concepção demonstra que o Estado brasileiro desconsidera outras formas de organização em torno do direito à terra, como também busca enquadrar o movimento num padrão institucional de reivin-

---

*\*Quilombola, graduanda em Comunicação Social em Cinema e Mídias Digitais.*

dicação. Reconhece o direito, no entanto para sua efetivação exige-se uma prática reivindicatória generalizada e comum.

O fato de não ocorrer grandes manifestações das comunidades quilombolas na luta pela terra não significa uma passividade dessas comunidades nem tampouco a falta de iniciativas locais. Pelo contrário, fica mais evidente o não reconhecimento por parte do Estado de que a permanência na terra é um elemento diferenciado de resistência e luta por direitos. Por outro lado, esse aspecto traz à tona o debate sobre o direito étnico no Brasil e evidencia a falta de habilidade do governo brasileiro na construção de procedimentos e mecanismos de diálogo junto a essas comunidades.

Vários elementos compõem o universo organizativo quilombola, fazendo-se necessário por parte do Estado o reconhecimento da dívida histórica que tem para com essas comunidades. Se considerarmos as adversidades sofridas para permanecerem em suas terras, vamos observar uma organização de resistência revolucionária. D. Miúda, uma das lideranças quilombolas do Sape do Norte no ES<sup>1</sup>, desabafa: *“Vivemos imprensados pelo eucalipto da Aracruz Celulose, mas vamos resistir. Não vamos sair da terra, essa terra é nossa e queremos terra pra plantar, porque a gente não come eucalipto”*.

Essa resistência demonstra um pertencimento e também um processo organizativo pautado em outros valores, ou seja, o que fortalece a identidade é ficar na terra, concebida como direito. Tomando como exemplo Alcântara, no Maranhão, mais de 300 famílias quilombolas foram deslocadas compulsoriamente de seus lugares de origem para *agrovilas*, em função do projeto espacial do CLA<sup>22</sup> Centro de Lançamento de Alcântara - projeto espacial de lançamentos de foguetes e satélites do Ministério da Aeronáutica. O projeto possui várias iniciativas de acordo de cooperação com outros países e pretende ampliar sua estrutura para o cumprimento de prestação de serviços.

Nem por isso aquelas comunidades abandonaram o desejo e a luta de retomar suas terras, tanto que até hoje voltam aos poucos, ainda que de forma considerada “clandestina”, para desenvolver formas de produção e rituais sagrados. Dona Margarida, moradora local, dizia: *“Essas casas não são nossas, meu sonho é voltar pra minha terra e minha casa.”* A articulação e busca de meios de manterem seu território é permanente. A luta tomou dimensão internacional graças à resistência das comunidades, ao reconhecimento enquanto *território étnico*<sup>3</sup> e ao enfrentamento com o Estado Brasileiro para suspender os deslocamentos compulsórios das comunidades.

Um aspecto interessante é a diversidade de *espaços sagrados* existentes naquele território, que servem de *força* para a luta das comunidades. O projeto do CLA visa uma ampliação que implicaria no desaparecimento desses espaços considerados sagrados pelos quilombolas e os terreiros de matriz africana do Maranhão, que utilizam esses lugares para seus rituais. A imploração da *Pedra de Itacolomi* e do *Lagedo* para construção de

obras da base espacial atingirá frontalmente a espiritualidade daquelas comunidades, que utilizam esses espaços para seus rituais sagrados, elemento vital para sua resistência e manutenção da sua identidade.

O depoimento de D.Romana, da Ilha do Cajual, traduz o significado desse impacto.” *Alcântara é uma terra de encantados , um tempo atrás chegaram aqui uns americanos que queriam entrar. Então eles descobriram que tinha duas grutas com muito ouro e pedras preciosas. Esse lugar era vigiado pelos encantados e pra entrar eles compraram muitas bebidas finas e botaram lá no Bequimao. Então as entidades se animaram e foram pra lá beber as bebidas, quando voltaram eles tinham levado as coisas e elas ficaram muito tristes, mas eles só conseguiram levar de uma gruta porque elas não saíram mais e eles não puderam levar o resto”.*

Os conflitos nos territórios quilombolas exigem uma constante mobilização do movimento. A situação da Ilha de Marambaia expressa um contraponto fortíssimo ao mito da democracia racial no Brasil. Os quilombolas daquela ilha vivem a constante coerção do seu direito de ir e vir e convivem diariamente com o monitoramento da Marinha Brasileira.

Segundo Almeida (2002,p.74), as especificidades locais das comunidades quilombolas norteiam um modelo organizacional que difere de uma institucionalidade pautada na estrutura generalizada e leva em consideração outros aspectos como as relações de “parentagem” independentemente de “consangüinidade” ou ainda a facilidade de articulação entre as comunidades de determinada região pelas suas atividades produtivas, comerciais e também religiosas.

A utilização e preservação coletiva dos recursos naturais locais estabelece uma relação entre essas comunidades, rompendo com a ideia do espaço privado, ou seja, o rio de determinada localidade pode abrigar as mulheres de várias comunidades das redondezas para a lavagem das roupas ou a coleta de água. Ou ainda as pastagens, que servem de espaço de engorda para os animais de várias comunidades. As comunidades que não têm terra suficiente para sua produção geralmente entram em acordo com as comunidades vizinhas para que as famílias possam “botar roça” ou mesmo ceder a casa de farinha para a produção de outra comunidade.

Na organização quilombola se percebe um ajuntamento que foge das unidades administrativas e geográficas oficiais. O território quilombola dos Kalunga em Goiás, por exemplo, extrapola três municípios: Teresina, Monte Alegre e Cavalcante. Isto significa que essas comunidades têm uma geografia própria e diferente. Esses elementos constituem uma forma de organização em torno do direito à terra, exigindo do Estado uma concepção e mecanismos de implementação de políticas diferenciadas e adequadas.

A organização quilombola gira em torno de criar mecanismos de permanência no lugar onde estas comunidades estão formadas, e não apenas a busca de qualquer terra

para se instalar. Isso retrata uma concepção de direito adquirido, fruto das relações comunitárias e de uma concepção de direito íntima ao processo organizativo, que orienta as reivindicações e a produção de legislação específica.

A concepção de direito nessas comunidades não está associada meramente a sua necessidade de produção, mas também a sua identidade. E a identidade desses grupos não está dissociada de elementos culturais ligados à origem africana, pois isso estabelece um estilo organizativo que difere de outros grupos sociais com os quais o Estado brasileiro está acostumado a lidar. Como afirma Antonacci:

“Estranhamentos de etnólogos, antropólogos, historiadores, médicos, psicólogos, literatos, folcloristas e demais estudiosos frente a costumes, tradições, crenças, valores de grupos culturalmente organizados a partir de ancestrais injunções de matrizes orais, visuais, textuais como ameríndios, africanos, afro-brasileiros -, colocaram à margem do encontro/confronto do Velho com o Novo Mundo outros falares, viveres, saberes. Cosmogonias, concepções e exercícios de poderes; relações culturas/naturezas e expressões artísticas; meios de comunicação e transmissão de informações e mensagens, corpos, sensibilidades, religiosidades historicamente ignorados ou desqualificadamente considerados tão-somente como índices hierarquizadores de povos e culturas alheias aos cânones letrados e científicos do expansionismo europeu”... (Antonacci,2004,pp.01,02)

As famílias quilombolas que perderam suas terras e foram forçadas a ir para as periferias urbanas mantêm uma forte relação com os lugares de origem. O constante fluxo de ida e volta para o trabalho nas roças ou em outras atividades, estabelece vínculos de sustentabilidade da identidade. Observa-se diversas iniciativas de ajuntamento das famílias em torno de atividades que estabeleçam uma reconstrução ou manutenção dos laços dessas comunidades. Nas comunidades quilombolas do Sapê do Norte observa-se o reencontro das famílias em torno da organização das festas. A família de Dona Rosa\*\*

Quilombola da comunidade de Angelim, é festeira do Ticumbi todo ano volta para Conceição da Barra onde reúne os parentes e amigos em torno da festa do Ticumbi<sup>4</sup>. A organização da casa e das comidas expressa uma manutenção dos laços culturais alimentados pelo sonho de ver aquele território titulado e o retorno garantido para as terras de origem.

## **2 - A intervenção do movimento quilombola na política de regularização fundiária**

A partir da dizimação do quilombo de Palmares e vários outros espalhados no Brasil, e da morte de Zumbi, sua liderança maior, o Estado brasileiro passou a conviver com a ideia de que essas comunidades não existiam mais, ou seja, sufocou-se um mode-

lo de sociedade que ameaçava a “ordem agrária e racial” no país. Essas comunidades foram relegadas à própria sorte e mantiveram seus territórios com a força de sua resistência. Pela organização e luta política conquistaram o Art. 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988.

Na época, várias lideranças quilombolas, com o apoio do movimento negro urbano, já realizavam debates e mobilizações voltadas para a criação de um artigo constitucional que garantisse o direito à terra. Ivo Fonseca do Quilombo de Frechal, no Maranhão, Givânia Silva, de Conceição das Crioulas, em Pernambuco, Oriel Rodrigues e Ditão, de São Paulo, Rosalina de Tapuio, no Piauí, e Gonçalina, de Mata Cavalo, no Mato Grosso, Daniel, do Pará, e muitos outros quilombolas lideraram a luta e a organização do movimento quilombola rumo a essa conquista. Segundo essas lideranças, era comum ouvir dos deputados constituintes indagações do tipo “ainda existem quilombos no Brasil?”, demonstrando assim a invisibilidade sofrida por essas comunidades por parte da sociedade brasileira.

Em função da condição do artigo conquistado estar disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [ADCT], se estabelece aí uma maratona de articulação para a regulamentação do mesmo, o que resultou na criação do decreto 3.912/2001 com a função de: *Regulamentar as disposições relativas ao processo administrativo para a identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos, bem como para o reconhecimento, a definição, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas*. Os questionamentos jurídicos e políticos a esse direito conquistado se intensificaram e no dia 13 de maio de 2002, quanto o então presidente Fernando Henrique Cardoso vetou o decreto.

A simbologia da coincidência da data da assinatura da Lei Áurea de 1888 com a queda do decreto 3.912/2001 refletiram para o movimento quilombola uma representação de cunho *racista*. Restava naquele momento a reafirmação de que uma legislação por si só não garante a efetividade do direito, como também a indagação: que política o Estado brasileiro estabeleceu no sentido de dar condições de sobrevivência as comunidades quilombolas após a abolição? O referido decreto atribuía poderes a Fundação Cultural Palmares de regularizar os territórios quilombolas. Esse processo gerou alguns títulos que não puderam ser efetivados em função de que o processo não estabelecia a desapropriação das áreas em questão. Esses títulos ainda hoje geram conflitos, como no caso de Conceição das Crioulas e Castanho, em Pernambuco, e Furnas da Boa Sorte, no Mato Grosso do Sul. Conforme afirma Lebert (2000), a reforma agrária atinge as estruturas sociais arraigadas do colonialismo. Portanto, é um processo contestado principalmente por setores ruralistas.

No caso do Zimbábue, por exemplo, o Estado sofre inclusive a pressão internacional em função dos investimentos econômicos e atuação de agências bilaterais no país,

na medida em que o governo se predispôs a realizar uma reforma agrária que garante o direito das comunidades negras. No Brasil, continua o desafio de reconstruir a legislação com vistas a regulamentar novamente o Artigo 68.

Em 2003, o presidente Luis Inácio Lula da Silva criou um grupo interministerial coordenado pela então ministra da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, integrado por seis lideranças quilombolas representantes da CONAQ - Givania Silva (PE), Ivo Fonseca (MA), Gonçalina Almeida (MT), Rosalina dos Santos (PI), Oriel Rodrigues (SP) e Silvano dos Santos (PA), com a função de elaborar um novo decreto que regulamentasse o Art. 68. Esse processo resultou na criação do decreto 4887/2003, que estabelece procedimentos para a regularização dos territórios quilombolas.

Não pretendo me deter na análise do referido decreto, apenas no processo de mobilização do movimento quilombola em torno da construção de um marco legal que resulte na garantia efetiva de seus territórios. Com a criação do decreto 4887/2003, reacenderam as esperanças das comunidades quilombolas com a concepção de que nenhum outro governo assumiria o compromisso de reconhecer e efetivar os direitos quilombolas, dadas as forças oligárquicas que comandam o poder político do Estado Brasileiro.

O governo iniciou um processo de abertura de processos de regularização fundiária através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como também de uma estruturação do órgão para dar conta desse processo. Foi criada no INCRA uma Coordenação de Regularização Fundiária de quilombos, comitês técnicos nas superintendências regionais e abriu-se um processo de certificação<sup>5</sup> das comunidades pela Fundação Palmares. Atualmente existem 1.248<sup>6</sup> comunidades certificadas. Essas iniciativas recrudesceram os conflitos no meio rural, provocando uma reativação de grupos ruralistas e a criação de instituições compostas por empresários rurais com o apoio de multinacionais, parlamentares e herdeiros da monarquia.

No município de São Mateus, no Espírito Santo, está sediado o Movimento pela Paz no Campo-MPC, que objetiva a defesa das propriedades privadas e o combate ao direito quilombola. No STF, o partido Democratas (antigo PFL) deu entrada na ADIN 3239 alegando a inconstitucionalidade do decreto 4887/2003. Na Câmara e no Senado, várias iniciativas de anular o decreto foram tomadas, encabeçadas pelo deputado federal Valdir Collato - DEM/SC, visando derrubar o decreto e defender a propriedade privada. Inúmeras reportagens e matérias jornalísticas têm sido veiculadas sobre o assunto, muitas delas questionando a identidade quilombola, como no caso da reportagem da Rede Globo sobre a comunidade de São Francisco do Paraguaçu-BA. Observa-se que o debate se aprofunda em torno de duas questões: o princípio da auto-definição e o limite dos territórios.

Faz-se necessário aprofundarmos um elemento novo para a garantia de direitos que as comunidades quilombolas passaram a utilizar, a partir do cumprimento da Convenção 169 da OIT<sup>7</sup>. As pressões desses setores e também de empresas multinacionais, como no caso da Aracruz Celulose, levaram o Estado brasileiro a, mais uma vez, retroceder nas ações em defesa dos direitos quilombolas. Com a alegação de tornar o processo mais seguro, o governo propõe a alteração da Instrução Normativa do INCRA sobre os procedimentos administrativos de regularização fundiária de quilombos. Amparados na convenção 169 da OIT, o movimento quilombola inaugura um instrumento novo junto ao governo brasileiro: o direito de consulta. A convenção 169 não estabelece os procedimentos de como deve ser a Consulta, cabendo ao Estado signatário construir esses procedimentos.

No caso da normativa do INCRA, a CONAQ apresentou ao grupo de trabalho governamental uma proposta para que a consulta consistisse na elaboração conjunta de um documento base, cinco seminários regionais, uma reunião de sistematização, uma assembléia nacional, sendo que todo o processo deveria ser acompanhado por entidades parceiras. A proposta não foi acatada pelo governo, optando-se por uma assembléia nacional, com 300 quilombolas, em Luziânia - GO. As diferentes concepções de direitos e identidade marcaram esse momento, como também o caráter da consulta. Para o governo, tinha caráter consultivo e para o movimento, deliberativo. Baseado na convenção 169, o movimento quilombola se posicionou na condição de consentir ou não as mudanças propostas pelo governo.

A consulta revelou a contradição do governo de não estar aberto ao debate e acatamento das propostas do movimento quilombola, que defendia a manutenção e efetivação da Instrução Normativa (IN) 20.<sup>8</sup> Ficou explícita a intenção do governo de não preservar o direito quilombola, mas atender reivindicações dos setores ruralistas, principalmente no que diz respeito a identidade e limites territoriais. Em 1 de outubro de 2008, foi publicada a IN 49 do INCRA, que rege os procedimentos administrativos de regularização fundiária dos territórios quilombolas.

Das inúmeras iniciativas do movimento em torno do direito à terra no Brasil, é importante referendar a audiência temática ocorrida na OEA em Washington DC. em outubro de 2007, onde a CONAQ apresentou um quadro da situação dos quilombos no Brasil, principalmente no que diz respeito ao direito à terra e à implementação de políticas públicas. Em setembro de 2008, várias organizações de defesa dos direitos humanos e quilombolas apresentaram um relatório paralelo à OIT sobre a aplicação da convenção 169 no Brasil, através da Central Única dos Trabalhadores – CUT. No mesmo período, as comunidades de Alcântara, com o apoio do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara - MABE e entidades do Fórum de Defesa de

Alcântara, com a assessoria do Centro de Defesa contra Despejos e pela Moradia - COHRE, também apresentaram relatório à OIT através do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras rurais de Alcântara-STTR. Mais recentemente, em 27 de outubro, ocorreu em Washington D.C, na sede da OEA, uma audiência para tratar do Caso de Alcântara. Participaram os quilombolas Leonardo dos Anjos, da Comunidade de Brito, Militina Serejo, da comunidade de Mamuna, e Maristela Andrade, antropóloga da UFMA.

Com a criação da lei 6040/2007<sup>9</sup> ampliou-se os direitos quilombolas enquanto comunidades tradicionais. No entanto, ainda há muito para se construir enquanto estrutura de uma política de Estado para a efetivação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais no Brasil. As lutas não cessam, em todos os estados acirram-se conflitos de diferentes dimensões, com destaques para a situação de Marambaia – RJ, Sapê do Norte - ES, Alcântara – MA, a Transposição do Rio São Francisco, entre outras.

O fortalecimento do agronegócio no Brasil tem agravado a sustentabilidade dessas comunidades e exposto um conflito velado. As terras em disputa, em sua maioria, são ocupadas por comunidades e povos tradicionais. Esses territórios têm sofrido a intervenção de mineradoras, monocultivo de eucalipto, soja e cana-de-açúcar. Muitas mobilizações dos setores ruralistas e do agronegócio têm ocorrido, no sentido de combater o direito quilombola. Essas iniciativas têm influência nas instâncias políticas e recebem cobertura midiática permanente. Esta é uma disputa desigual, no que se refere a defesa das comunidades quilombolas.

Segundo Barry (2000), “a colonização nega a tradição do colonizado”. Essa afirmação nos leva a refletir sobre a resistência do Estado brasileiro em considerar, no âmbito do direito, aspectos culturais que compõem o universo das comunidades quilombolas como, por exemplo, a coletividade, pois esse elemento cultural contrapõe um modelo colonialista e capitalista de sociedade.

Ao efetivar a regularização dos territórios quilombolas e se aplicar uma política de desenvolvimento a partir da concepção dessas comunidades no que tange as suas tradições, ocorrerá um fenômeno de autonomia política e econômica nessas comunidades. Tomamos como exemplo o município de Alcântara, no Maranhão: 80% do município é rural e 99% é quilombola, constituindo um território com aproximadamente 180 comunidades que circulam entre si seus produtos e tradições culturais. Para fortalecer a economia local, criaram um banco comunitário com moeda própria. A iniciativa é pautada nos princípios da economia solidária e rompe com a lógica do isolamento e da privatização do acesso aos bens naturais.

Os grupos oriundos de regiões européias, como os imigrantes italianos, são referendados no Brasil como um grupo de tradição cultural produtiva e desenvolvida, mesmo os investimentos sendo restritos a famílias ou empresas privadas. Neste sentido,

podemos afirmar que o tratamento dirigido aos quilombolas está arraigado numa visão racista, que não concebe negros como portadores de direito e com capacidade produtiva. Como também não reconhece outros valores e formas de organização norteadas pela coletivização da organização produtiva e cultural.

### Considerações finais

Nestes 20 anos da Constituição brasileira, o saldo de terras quilombolas tituladas não expressa uma disposição e um compromisso do Estado em garantir e preservar essas comunidades enquanto patrimônio cultural. Diante dos processos em andamento no INCRA e da indisposição do governo para efetivar esses direitos, podemos concluir que as mudanças propostas na Instrução Normativa 49 não servirão para efetivar os direitos das comunidades e sim burocratizar o processo, o que favorece os setores ruralistas, principalmente do agronegócio.

A regularização fundiária dos territórios quilombolas no Brasil se coloca como um desafio para o Estado Brasileiro porque remete a dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, *a desconstrução do racismo* - o mito da democracia racial camufla questões raciais a serem enfrentadas, ou seja, o que há por trás de todos os entraves à regularização fundiária dos territórios quilombolas é uma mentalidade racista que não concebe a população negra como portadora do direito à terra. O segundo desafio é *a democratização do acesso a terra*, pois a efetivação dos direitos no Brasil requer, além do reconhecimento ao acesso pleno e digno a este direito, a desconstrução do latifúndio secular e o reconhecimento dos direitos de grupos étnicos.

### Referencias bibliográficas

Almeida, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias in: quilombos: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro, FGV/ABA 2002.

Antonacci, Maria Antonieta. No corpo a corpo letra, voz. Imagens na cultura africana e afro-brasileira. CES/PUC, Sao Paulo, 2004.

Lebert, Tom. Reforma agrária e ocupação de terra no Zimbábue. Johannesburgo 2000

Barry, Boubacar. Senegâmbia o desafio da historia regional. CEAA/UCAM, Rio de Janeiro, 2000.



Há água suficiente em termos mundiais para todos os seres vivos, mas a disponibilidade dela é diferenciada de local a local, região a região, país a país. O ciclo das águas é absolutamente complexo e sua forma natural de armazenamento também. São poucas regiões do planeta onde a água pode ser bem e bastante agasalhada no subsolo. Uma dessas regiões difíceis é o semi-árido brasileiro. O problema não é tanto de pluviosidade (média de 700 mm por ano), mas de armazenamento natural. O subsolo cristalino em 70% não permite a formação de lençóis subterrâneos de grande envergadura. Acrescente-se nessa região a intensidade do sol, fazendo com que grande parte das águas retidas na superfície se evaporem. Portanto, no semi-árido, a natureza sozinha não resolve o problema de acesso à água das populações. É necessário que haja a intervenção humana. É o que está acontecendo através das tecnologias sociais, como cisternas para beber e produzir, que recolhem a água da chuva nos períodos chuvosos.

## A batalha da água como direito

*Roberto Malvezzi<sup>1</sup>*

### 1 – Introdução

Antes de mais nada é preciso deixar claro que a água ainda não foi reconhecida explicitamente em nenhuma convenção internacional como um direito humano. O tema foi ventilado na “Declaração Universal dos Direitos das Crianças” e no Comentário Geral 15 da ONU: “O direito humano à água é indispensável para a vida com dignidade humana. É um pré-requisito da realização de outros direitos humanos”<sup>2</sup>. O que existe é uma luta crescente,

---

<sup>1</sup> Membro da Coordenação Nacional da CPT e membro da FLAN Brasil

para que ela o seja. Essa luta não foi travada antes porque parecia absurdo que a humanidade chegasse ao limite do inverossímil, isto é, ter que transformar em lei algo tão óbvio e natural. Para a filosofia aristotélica-tomística, os direitos naturais precedem os direitos positivos e nenhuma lei positiva pode anular um direito natural. As necessidades naturais eram consideradas direitos naturais. Portanto, beber água, uma necessidade primária, era um direito natural óbvio. Hoje a precariedade e primariedade da doutrina neoliberal chegou a tal nível que estabeleceu a ruptura entre o direito natural e o direito positivo. Enfim, se antes a água era um direito natural, agora foi reduzida a uma necessidade. Isso implica que governos não estão sujeitos a sanções internacionais por violarem os direitos das pessoas à água. É absurdo, aberrante, mas é o fato. Chegamos ao limite do inverossímil e hoje temos que lutar para que a água seja reconhecida como um direito humano. A própria ONU já admite o desafio e afirma:

*“Nas instâncias internacionais tem-se defendido, com frequência, que o reconhecimento de que a água é um direito humano pode revelar ser a medida mais importante para superar o desafio de fornecer às pessoas aquele que é o elemento mais fundamental da vida”*<sup>3</sup>

Portanto, estamos diante de mais uma luta desnecessária diante do bom senso, mas essencial diante da irracionalidade, ou da “demência humana”, como tanto tem falado Leonardo Boff. Segundo ele, o ser humano não é apenas “sapiens sapiens”, mas “demens demens”. E o informativo da ONU, ainda sobre o assunto, prossegue:

“Um tema recorrente do debate sobre a água como um direito humano tem sido o reconhecimento de que ela é uma condição prévia de todos os nossos direitos humanos. Tem-se dito que, sem o acesso equitativo a um mínimo essencial de água limpa, não é possível realizar outros direitos reconhecidos, como o direito a condições de vida adequadas à saúde e ao bem-estar, bem como os direitos civis e políticos. De um modo geral pensa-se que a linguagem da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi a pedra angular das declarações posteriores, não pretendia ser exaustiva, mas sim incluir os elementos que eram indispensáveis para um nível de vida adequado. O fato de a água ter sido excluída como um direito explícito, deveu-se mais à natureza desta; tal como o ar, era considerada tão fundamental que a sua inclusão explícita foi considerada desnecessária”.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Comentário Geral No 15 sobre a aplicação dos artigos 11º e 12º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - ONU Nov/02

<sup>3</sup> Publicado pelo Departamento de Informação das Nações Unidas - DIP/2293 F - Fevereiro de 2003

<sup>4</sup> Idem.

Aqueles que pensaram pela primeira a declaração dos direitos humanos, mesmo os DHESCA's, que vieram depois, jamais ousaram imaginar que um dia seria necessário declarar a água como um direito humano, tamanho é o absurdo. Mas agora é outro momento. A humanidade tem que fazer a luta pelo direito humano à água diante do caos experimentado em grande parte do mundo pelas populações mais pobres e diante da crescente ganância das transnacionais da água em mercantilizá-la. Diante do fato, a informação da ONU afirma:

*“Muitos decisores políticos e responsáveis por atividades de sensibilização pediram que o direito à água fosse reconhecido como um direito humano, considerando que isso seria um passo essencial para garantir que fossem tomadas medidas a favor dos que sofrem de falta de acesso ao abastecimento de água limpa. Entendem que a obrigação jurídica decorrente do reconhecimento do direito à água motivaria os governos, tanto dos países em desenvolvimento como dos países doadores, a introduzirem alterações efetivas nas políticas internas e de ajuda e na atribuição de recursos e proporcionaria aos grupos de cidadãos uma base mais firme para pressionarem os governos. Além disso, alguns críticos da crescente privatização dos serviços de abastecimento de água no mundo inteiro acham que o direito à água fortaleceria os seus argumentos a favor do reforço do papel do sector público - em vez da intervenção das empresas, cuja motivação é o lucro - na satisfação dessa necessidade crucial”.*<sup>5</sup>

## 2 – A Mercantilização da Água - Violação do Direito Humano

Exceto as transnacionais da água e governos submetidos à lógica mercantilista desse bem natural, poucos discordam que a água deva ser reconhecida como um direito fundamental da pessoa humana. Entretanto, esse reconhecimento vem cheio de restrições que podem, na prática, anular o seu efetivo reconhecimento e implementação.

Acontece que a segurança hídrica tem três níveis, que, embora dispersos na literatura sobre o tema, foram aqui agrupados, nominados e hierarquizados.

1. O nível 1 de segurança hídrica é a biológico. Ele pressupõe que a pessoa humana tenha basicamente 4 litros de água por dia para ingestão. É quando a água se torna alimento. Essa água tem que ser constante e com qualidade, senão a pessoa morre em poucas horas.

Esse nível de segurança precisa ser posto em debate porque, ao redor do planeta, cerca de 1,2 bilhão de pessoas não têm acesso seguro a esse mínimo biológico. O que está em jogo é a vida das pessoas. Não é sem razão que uma das principais causas de morte de milhões de crianças na Terra, além de inúmeras doenças, esteja relacionada ao consumo de água sem qualidade de potabilidade.

<sup>5</sup> *Idem.*

2. O nível 2 é a segurança doméstica. A Agenda XXI da água põe esse nível em cerca de 40 litros de água por pessoa por dia. É o que uma pessoa precisa, com bastante eficiência no uso, para todos seus usos pessoais diários, inclusive a higiene pessoal. Tempos atrás vimos esse nível posto em 50 litros diários pela Organização Mundial da Saúde. Entretanto, há propostas mais recentes para que o nível mínimo seja de 25 litros/dia. Como hoje em dia tudo é mínimo, como o salário, o Estado, a comida, agora quer se forçar para baixo o mínimo da segurança doméstica. Penso que os padrões de 40 ou 50 litros são bastante confiáveis.

3. O nível 3 é a segurança econômica. Aqui, o cálculo muda de padrão, porque pressupõe o uso para todos os níveis, inclusive produção de alimentos, industrial, etc. Ele pressupõe que haja a disponibilidade de 1.000 m<sup>3</sup> por ano por pessoa. Essa média individualizada precisa ser muito bem compreendida, porque é, na verdade, o uso social da água, seja de uma comunidade, seja de um país. Esse padrão é da ONU. Entretanto, o Banco Mundial, baseado no consumo da sociedade norte-americana, põe esse nível mínimo em 1.700 m<sup>3</sup> por pessoa/ano. A maior parte dos estudiosos rejeita esse padrão porque ele é abusivo e insustentável, baseado no consumo da sociedade mais consumista do planeta. Está claro que, por esse padrão, poucos são os países do mundo que têm segurança hídrica para fins econômicos.

4. Vamos agora comentar mais profundamente cada um desses níveis. A luta pelo nível biológico é fundamental porque bilhões de pessoas no planeta dependem desse mínimo para poder manter sua saúde e até suas vidas. Não é tão simples satisfazer essa necessidade primária, que propomos como direito, de tantas pessoas em pontos tão diversos do planeta. Há água suficiente em termos mundiais para todos os seres vivos, mas a disponibilidade dela é diferenciada de local a local, região a região, país a país. O ciclo das águas é absolutamente complexo e sua forma natural de armazenamento também. São poucas regiões do planeta onde a água pode ser bem e bastante agasalhada no subsolo. Uma dessas regiões difíceis é o semi-árido brasileiro. O problema não é tanto de pluviosidade (média de 700 mm por ano), mas de armazenamento natural. O subsolo cristalino em 70% não permite a formação de lençóis subterrâneos de grande envergadura. Acrescente-se nessa região a intensidade do sol, fazendo com que grande parte das águas retidas na superfície se evaporem. Portanto, no semi-árido, a natureza sozinha não resolve o problema de acesso à água das populações. É necessário que haja a intervenção humana. É o que está acontecendo através das tecnologias sociais, como cisternas para beber e produzir, que recolhem a água da chuva nos períodos chuvosos.

Ultimamente surgiu uma linha crítica a esses reservatórios, por serem pequenos, por não retirarem o povo da miséria. As cisternas sozinhas realmente não retiram ninguém da miséria. Mas elas garantem essa segurança hídrica biológica que, no fundo, é a garantia da sobrevivência. Há uma opinião que quando não há comida, a comida se torna o

problema fundamental. Quando se sacia a fome, surgem outros 50 problemas para quem tem o que comer (Bruno Parmentier. Estadão. 21/10/07). Podemos fazer o mesmo raciocínio a respeito da água, talvez com mais gravidade. Quando não há água, a água se torna o problema fundamental. Quando há água, surgem centenas de outros problemas no trato da água. Portanto, garantir a água de beber é solucionar o problema fundamental de permanecer vivo. Esse é o motivo fundamental de luta pelo reconhecimento da água como um direito fundamental da pessoa humana.

5. O nível 2, uso doméstico, complementa o nível 1. Não basta a água de beber todos os dias. Nós precisamos de água para cozinhar os alimentos, para a higiene pessoal, para lavar os utensílios domésticos, etc. Evidentemente não se cobre todas essas necessidades com apenas quatro litros de água por dia. Então, há o cálculo expresso na Agenda XXI da Água em 40 litros de água por dia por pessoa. A Organização Mundial da Saúde (OMS) fala em 50 litros. Portanto, muito próximos. Aqui está englobada a água para ingestão. O certo é que até 80 litros é um consumo confortável e responsável. Daí para frente torna-se predador. Há regiões do Brasil, como aquela em que se encontram as mansões em Brasília, nas quais o consumo de água chega a 900 litros per capita/dia.

O nível doméstico também precisa ser garantido como um direito da pessoa humana. As comunidades rurais do nordeste, por exemplo, que estão tendo seu uso biológico garantido com as cisternas, precisam de outras fontes para garantir o seu uso doméstico. Normalmente, essa água vem sendo ainda de péssima qualidade. Outros ainda, diante das benesses das águas das cisternas, acabam utilizando essa água de ingestão para fins higiênicos, o que compromete a durabilidade da água para ultrapassar os períodos em que normalmente não chove nessa região.

Entretanto, embora pareça óbvio que o nível doméstico precisa ser considerado um direito da pessoa humana, ele sofre resistência, sobretudo por empresas do ramo de abastecimento de água e por governos que temem ver suas políticas de cobrança de água sob o fogo da ótica dos direitos humanos. O próprio governo brasileiro tem feito esforços para que a água não seja reconhecida como um direito humano, embora dentro do governo existam pessoas defendendo que o nível doméstico também seja reconhecido como um direito humano. Por detrás desse debate está o receio de complicar a cobrança por parte das empresas e de ações de famílias pobres contra o preço extorsivo das cobranças ou a impossibilidade de cortar o acesso caso famílias pobres comprovadamente não possam pagar a tarifa.

6. O nível 3 – todos os usos, inclusive o econômico – se coloca hoje como a grande questão mundial da água. Diante da chamada “crise da água” há uma tendência mundial em percebê-la como “um direito humano e um patrimônio de todos os seres vivos”. Entretanto, há uma outra tendência que vê na “crise da água” uma oportunidade para grandes negócios.

Não é muito diferente o comércio que vai se instalando com os créditos de carbono. Nesse sentido, decretou-se a escassez da água, seu valor econômico. Muitos esquecem-se de dizer que os “Princípios de Dublin” falam ainda no valor vital (biológico), social e ambiental da água. As transnacionais da água capturaram o conceito que lhes interessa, isto é, seu valor econômico. É praticamente o único citado por quem quer fazer da água uma mercadoria. Fiquemos com o padrão da ONU, isto é, 1.000 m<sup>3</sup> por pessoa por ano. Essa seria a disponibilidade que um conjunto de pessoas (comunidade, país, região) deveria ter para todos os usos.

Acontece que existem países muito pobres de água, com baixa disponibilidade per capita, que têm um bom desenvolvimento econômico. O caso sempre citado é Israel. Há outros países e muitas regiões do planeta com muita abundância de água e nem por isso têm um IDH digno. É o caso da região norte do Brasil. Ainda, segundo o Professor João Abner da Costa, é preciso observar que certas regiões recebem água de outras formas, a chamada água embutida – melhor que água virtual, até porque o consumo é real -, como por exemplo, a energia elétrica. Ele costuma usar um exemplo. O rio São Francisco utiliza aproximadamente 1.500 m<sup>3</sup> para gerar a energia que abastece todos os estados do nordeste. O Ceará, para exemplificar, recebe 30% dessa energia. Dessa forma, recebe em forma de energia 30% da água utilizada para gerar energia do São Francisco, o que corresponde a aproximadamente 450 m<sup>3</sup> por segundo. São equações que precisariam ser mais detalhadas para vermos até onde essas médias ajudam a entender a realidade, até onde elas ocultam a realidade.

Hoje, cerca de 70% das águas doces usadas no planeta se destinam à agricultura, 20% para a indústria e 10% para o consumo humano. São médias mundiais, que podem sofrer grandes alterações em nível mais local. Hoje também cerca de 42% dos alimentos são produzidos na agricultura irrigada. Entretanto, dos 260 milhões de hectares irrigados no planeta, cerca 80 milhões estão salinizados. Portanto, a agricultura irrigada consome muita água e deteriora solos. Na verdade, são as grandes empresas que têm se apossado dos grandes volumes de água para seus usos econômicos, em detrimento da sede das pessoas, dos animais e da sustentabilidade ambiental. Diante disso surge a pergunta: o uso econômico da água pode ser considerado um direito humano?

Não é uma resposta fácil. A Bolívia, internamente, decretou que a água é simplesmente um direito humano. Portanto, sem distinção de níveis. No Fórum Mundial da Água – México, Março de 2006 -, Cuba, Venezuela e Uruguai sustentaram a tese boliviana diante de outros países do mundo, inclusive o Brasil.

Mas há questionamentos pertinentes nesse sentido. Por que uma engarrafadora de água, ou produtora de cerveja, ou produtora de refrigerante não iria pagar pelo uso econômico que faz da água? Por que uma empresa que está usando água para irrigar cana com a finalidade de produzir etanol não iria pagar pelo uso da água?

Esse debate praticamente não é realizado no Brasil. O uso econômico da água está sendo decidido nos comitês de bacias, normalmente controlados pelo governo e grandes usuários, em detrimento dos pequenos agricultores e populações mais pobres. É a tacada de mestre do hidronegócio. Nesse sentido, fica difícil sustentar a água como direito humano.

Entretanto, para os pequenos agricultores, que precisam da água para produzir alimentos e sustentar suas famílias, parece pertinente que a água usada para produzir seja novamente considerada como um direito humano.

Portanto, para defendermos a água como um direito fundamental da pessoa humana, precisamos ter consciência dos vários níveis de segurança hídrica e discernir quando a água tem uma finalidade vital e social ou quando ela tem uma finalidade mercantil.

### 3 – A posição do Governo Brasileiro em relação a legislação e os instrumentos de Direito Humano

O Brasil tem tradição em ser signatário de todas as convenções internacionais dos direitos humanos. Porém, de forma surpreendente, o atual governo brasileiro vem tomando uma posição contrária às tradições brasileiras no campo dos direitos, não só recusando-se, mas militando contrariamente, a assinar documentos que promovam o reconhecimento internacional do “direito humano à água”. Esse posicionamento vem sendo reincidente em momentos nacionais e eventos internacionais. É de se perguntar quais razões levam o governo brasileiro, de um partido que nasceu das bases trabalhadoras, de um presidente que afirma “ter passado sede em sua infância e ter carregado lata d’água na cabeça”, a tomar esse tipo de atitude política.

O primeiro evento internacional onde o Brasil se posicionou contrária e publicamente ao reconhecimento da água como um direito humano foi no III Fórum Mundial da Água em Kyoto, no ano de 2003. Porém, esse posicionamento público já refletia o espírito da Lei Brasileira de Recursos Hídricos 9.433/97, na qual os princípios norteadores do uso da água estabelecidos em Dublin são incorporados apenas parcialmente. A lei fala de “um recurso finito, vulnerável, com valor econômico, que exige gestão participativa”, mas não fala de seu valor biológico (vida), social (desenvolvimento) e ambiental (meio ambiente)<sup>6</sup>.

Mais recentemente, durante o Fórum Mundial da Água no México, em março de 2006, o Brasil permaneceu na posição de não referendar a água como um direito humano. Entretanto, ali aconteceu uma novidade. A presença do ministro da Água da Bolívia, com a posição explícita de defesa da água como um direito humano, rachou os

<sup>6</sup> Don Hinrichsen, Bryant Robey, e Ushma D. Upadhyaya: RUMO A UMA REVOLUÇÃO AZULE. <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0399/ijgp/ij039911.htm>

países nessa questão. A Bolívia se recusou a assinar o documento final exatamente porque não defendia essa tese. Foi apoiada publicamente pela Venezuela, Uruguai e Cuba. Nos meandros da Conferência, os bolivianos tentaram se articular com o Brasil, mas o governo brasileiro manteve sua posição.

Embora não seja dito explicitamente, o temor brasileiro é de ordem econômica, o que causa ainda maior preocupação. Por ser dono das maiores reservas mundiais de água doce – 13,8% da doce de superfície disponível no planeta -, o Brasil teme que o reconhecimento explícito da água como direito humano interfira na soberania nacional das águas. É um temor ingênuo, caso seja esse mesmo o motivo. As convenções internacionais de direitos humanos evidentemente têm o poder de fazer seus relatórios e denunciar seus membros que violam esses direitos, mas não têm o poder de interferir em suas políticas. No caso específico, o Brasil estaria sujeito às relatorias nacionais e internacionais de um possível reconhecimento da água como direito humano, mas sua política de águas não dependeria desse pacto. Na verdade, muito mais lógico é pressupor a pressão das transnacionais da água e de organismos multilaterais que não se queiram subordinados a políticas internacionais de direitos humanos, como bem exemplifica a postura dos Estados Unidos na questão do direito humano à alimentação. Afinal, o reconhecimento desse direito obrigaria os estados nacionais a, pelo menos, garantir a segurança hídrica doméstica de seus cidadãos. As empresas do ramo estariam sujeitas a essa mesma obrigação, sob pena de serem denunciadas e processadas como violadoras dos direitos humanos.

O Brasil tem uma longa dívida com sua população mais pobre no tocante ao acesso à água. Para exemplificar, estima-se que 90% da população do semi-árido brasileiro não tenha acesso à água sequer para segurança biológica, isto é, 2,5 litros de água por pessoa por dia para ingestão. Mas o estudo do Ministério das Cidades afirma que aproximadamente 45 milhões de brasileiros não têm esse direito garantido em seu cotidiano. Mesmo quando a tem em quantidade, raramente a tem em qualidade de potabilidade. Portanto, muito menos está garantida a segurança hídrica doméstica, isto é, o mínimo de 40 litros por pessoa por dia em qualidade e regularidade. É muito mais visível a construção de longos canais para abastecer a agricultura irrigada para exportação que a construção de adutoras que visem o abastecimento da população difusa pelo semi-árido brasileiro. Esse é um dos nós que divide aqueles que defendem e aqueles que são contra a transposição do rio São Francisco.

Não se pode retirar o mérito do governo brasileiro em duas iniciativas para assegurar o acesso à água da nossa população mais carente. O primeiro é que o governo tem apoiado financeiramente o projeto Um Milhão de Cisternas da Articulação do Semi-árido (ASA). A construção desses reservatórios de 16 mil litros garante a segurança

hídrica biológica da família de seis pessoas por oito meses. Melhor ainda, oferece água potável em qualidade e regularidade, mesmo não atingindo o padrão da segurança hídrica doméstica. Portanto, o governo brasileiro, mesmo que a iniciativa seja da sociedade civil, está longe de garantir o atendimento básico que o direito humano garante a essa população.

Outra iniciativa, paralisada no Congresso, é o projeto de Lei 5296/05 que visa estabelecer uma política de saneamento ambiental no Brasil. Muito bem elaborado na gestão do ministro Olívio Dutra, propõe um investimento de vinte anos em saneamento, à média de sete ou oito bilhões de reais ao ano. Entretanto, uma disputa pela titularidade dos serviços de saneamento entre estados e municípios tem emperrado a aprovação desse projeto de lei.

Tais pontos mostram que o Brasil está longe de estabelecer uma política que realmente vise garantir a água como direito humano, tanto em princípios legais como na prática. Essa é uma luta que os defensores dos direitos humanos no Brasil ainda terão que cultivar a fundo para um dia alcançar esse objetivo. A seguir tratamos de alguns aspectos importantes de mobilização social postos nesta direção.

#### 4 – A Luta da Sociedade Civil pela água como Direito Humano

Uma vasta rede de organizações não governamentais se articulou em todo o mundo, principalmente a partir dos Fóruns Sociais Mundiais, para defender a água como um bem público e como um direito fundamental da pessoa humana. São organizações defensoras dos direitos humanos, trabalhadores do ramo do saneamento, pastorais sociais, movimentos camponeses, etc. Reagem a fatos concretos onde a água foi privatizada e seu preço exacerbado, privando pessoas pobres do acesso à água. Em vários locais do mundo a população veio às ruas para protestar contra a usurpação de um bem que era público e universal e repentinamente tornara-se privado e de acesso restrito aos que têm poder de compra. Em uma declaração a partir do Fórum Social Mundial de 2005, a RED VIDA afirma:

“1. O direito à água forma parte do Direito à Vida, primeiro e fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

2. Qualquer sistema político-institucional que limite ou permita a exclusão das pessoas ao acesso à água potável viola os Direitos Humanos.

3. *A melhor maneira de garantir o direito humano à água parte do compromisso de que os governos assumam publicamente o compromisso de garantir este direito. Neste sentido os estados, através dos governos nacionais, regionais e municipais, são responsáveis por garantir o acesso à água com qualidade e igualdade, assim como preservar este recurso da contaminação*”<sup>71</sup> REDE VIDA, “Carta de Princípios RED VIDA”, Fórum Social Mundial de 2005, Porto Alegre.

Nesse sentido, há grande convergência entre setores da política mundial, igrejas e sociedade civil no entendimento do futuro da água e de seu reconhecimento como direito humano. Essa concepção se opõe ao entendimento mercantilista e privatista das transnacionais da água, organismos multilaterais e governos locais que favorecem os interesses do grande capital e querem abdicar de seu dever de garantir água em quantidade, qualidade e regularidade a seus cidadãos.

## Declaração universal dos direitos da água

A presente Declaração Universal dos Direitos da Água foi proclamada tendo como objetivo atingir todos os indivíduos, todos os povos e todas as nações, para que todos os homens, tendo esta Declaração constantemente no espírito, se esforcem, através da educação e do ensino, em desenvolver o respeito aos direitos e obrigações anunciados e assumam, com medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e a sua aplicação efetiva.

1. A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, povo, nação, região, cidade, é plenamente responsável aos olhos de todos.

2. A água é a seiva de nosso planeta. Ele é condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano. Sem ela não poderíamos conceber como é a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou agricultura.

3. Os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e muito limitados. Assim sendo, a água deve ser manipulada com racionalidade, precaução e parcimônia.

4. O equilíbrio e o futuro de nosso planeta dependem da preservação da água e de seus ciclos. Estes devem permanecer intactos e funcionando normalmente para garantir a constitucionalidade da vida sobre a terra. Este equilíbrio depende em particular, da preservação dos mares e oceanos, por onde os ciclos começam.

5. A água não é uma doação gratuita da natureza, ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode escassear em qualquer região do mundo.

7. A água não deve ser desperdiçada, poluída ou envenenada. De maneira geral, sua utilização deve ser feita com consciência e discernimento para que não se esgote ou deteriore a qualidade das reservas atualmente disponíveis.

8. A utilização da água implica em respeito à lei. Sua proteção constitui uma obrigação jurídica para todo homem ou sociedade que a utiliza. Esta questão não deve ser ignorada nem pelo homem nem pelo Estado.

9. A gestão da água impõe um equilíbrio entre os imperativos de sua proteção e as necessidades de ordem econômica, sanitária e social.

10. O planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a terra.





## Capítulo II

# DIREITOS HUMANOS NO MEIO URBANO



*Favela em Natal, Rio Grande do Norte*



**A dignidade humana não se negocia e prevalece diante de qualquer outra consideração, diante de qualquer outro princípio, de qualquer antinomia, diante de qualquer conveniência. Significaria, em outros termos, dizer que a tortura, o desaparecimento forçado, os homicídios, a redução de um ser humano à condição de coisa é algo que, em alguns momentos e diante de determinadas circunstâncias, pode ser negociado, o que repugna a civilização.**

## **Acesso à justiça e Anistia**

*Kenarik Boujikian Felipe<sup>1</sup>*

Uma das características do período da ditadura militar brasileira é que o acesso à justiça esteve estancado de diversas formas e por vários instrumentos. Um dos mecanismos de cerceamento a este direito humano foi estabelecido pelo AI-5, que, no dizer do Ministro Evandro Lins e Silva, fez com que o Supremo Tribunal Federal perdesse o seu poder político e foi castrado na sua atribuição de órgão que compõe o sistema dos três Poderes independentes e harmônicos. Não podia mais julgar nada que dissesse respeito a ato do Executivo, não podia mais julgar os atos do Presidente da República; não podia mais julgar *habeas corpus* a favor dos presos políticos.

A ditadura fez uso do poder punitivo, assim como nos demais países da América Latina, de duas formas: utilizando-se do sistema de direito penal vigente, mas paralelo, pois invocado o estado de sítio, de emergência, de guerra; e com aplicação de leis

---

<sup>1</sup> Kenarik Boujikian Felipe, juíza de direito da 16ª Vara Criminal de São Paulo, co-fundadora, ex-presidente e secretária do conselho executivo da Associação Juízes para a democracia e membro do conselho consultivo da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

extraordinárias, como as de segurança nacional e o direito penal subterrâneo, que procedeu a eliminação e morte, execuções, torturas, sequestros, violações de domicílio, crimes sexuais etc... sem qualquer processo legal. As duas formas, de regra, eram aplicadas de forma concomitante e o Brasil viveu sobre o império do direito penal subterrâneo.

Nestas circunstâncias, as vítimas e o povo brasileiro tiveram vetado o direito à justiça no que se refere aos crimes contra a humanidade praticados durante o regime militar, o que persiste até os nossos dias, pois as graves violações continuam fora do marco da Justiça.

Os atos inumanos praticados pelos agentes do Estado, pessoas ou grupos de pessoas que atuaram com autorização, apoio ou consentimento do Estado, não podem ser beneficiados pela anistia política, nos termos da Lei n. 6.683/79, pois o que praticaram devem ser classificados como crimes de lesa-humanidade e, assim considerados, são imprescritíveis, o que impõem aos órgãos de Justiça, especialmente ao Ministério Público, a imprescindível investigação criminal e propositura de ação penal.

A noção de crime contra a humanidade é precária no Brasil, mas as preciosas lições de Kant nos faz melhor entender o conceito, pois um dos aspectos do imperativo categórico kantiano determina: “agir segundo uma máxima que trate a humanidade, assim como na sua pessoa como na de outrem, sempre como um fim e não como um meio”.

O imperativo categórico representa uma ação necessária em si mesma, sem relação com nenhum escopo, como objetivamente necessário e de caráter incondicionado. Essa ação nos diz: “Procede apenas segundo aquela máxima, em virtude da qual podes querer ao mesmo tempo que ela se torne lei universal”.

Em um país em que a dignidade humana é o princípio condutor não é permitido ignorar o que ocorreu no passado recente. Nesse sentido, as razões “políticas”, de conveniência, que estão efetivamente na base das “interpretações” que querem “apagar” tais fatos, cedem inapelavelmente diante da lição de Kant: “Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr, em vez dela, qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto não permite equivalente, então ela tem dignidade”.

É assim com o ser humano: não há preço e nem equivalência, apenas dignidade e, desta forma, ele deve ser tratado. Aqui não se pode romper com a universalidade e generalidade prevista no imperativo categórico. O homem vale por si só e não possui equivalência. Nenhuma lei moral pode admitir que o ser humano seja tratado com violação ultrajante de sua integridade física e psíquica. Qualquer outra abordagem para a questão rompe com a essencialidade da condição humana, o que é inaceitável para o estágio de civilização que pretendemos.

O valor da Justiça, assim explicitado por Kant, que é o perfeito fundamento da moderna construção dos direitos humanos, consiste na impossibilidade de ignorar o valor supremo da Humanidade.

A dignidade humana não se negocia e prevalece diante de qualquer outra consideração, diante de qualquer outro princípio, de qualquer antinomia, diante de qualquer conveniência. Significaria, em outros termos, dizer que a tortura, o desaparecimento forçado, os homicídios, a redução de um ser humano à condição de coisa é algo que, em alguns momentos e diante de determinadas circunstâncias, pode ser negociado, o que repugna a civilização.

### **Importante um breve histórico sobre a noção jurídica de crimes contra a humanidade.**

O massacre dos armênios, no início do século, desencadeou as primeiras ações para que os crimes contra a humanidade fossem punidos, pois apontou a necessidade de uma resposta internacional para crimes que possuam esta dimensão, realidade que se intensificou após os fatos bárbaros ocorridos na Segunda Guerra Mundial.

A definição de crimes de lesa-humanidade aparece, pela primeira vez, nos “Princípios de Nuremberg”, em 1950, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, porém já era referido em documentos anteriores. Os princípios confirmam a proibição dos crimes contra a humanidade, com *status* de direito imperativo.

Antes da adoção dos Estatutos dos Tribunais Penais Internacionais para a ex-Iugoslávia, Ruanda e do Estatuto de Roma, foram adotadas Convenções que qualificavam expressamente vários atos como delitos contra a humanidade, que não admitem leis de anistia e auto-anistia, de caráter material ou processual, como assente na Corte Interamericana de Direitos Humanos, em diversos julgados, pois incompatíveis com os direitos inderrogáveis acolhidos pelo direito internacional dos direitos humanos.

A Corte Interamericana considerou que o crime contra a humanidade ocorre quando: i) comete-se um ato inumano em sua natureza e caráter; ii) como parte de um ataque sistemático ou generalizado; iii) em resposta a uma política não necessariamente adotada de maneira formal; iv) dirigido contra uma população civil. A Corte acrescentou que, a partir do Estatuto do Tribunal de Nuremberg, ficou estruturada a noção de crime contra a comunidade, tratando-se de uma proibição de *ius cogens*.

O Brasil tem a obrigação internacional de investigar e punir os responsáveis por tais delitos desde o momento que ratificou os pertinentes tratados de direitos humanos, devido ao caráter de *ius cogens*. A obrigação é decorrente da responsabilidade convencional do Brasil em investigar e punir tais crimes como uma obrigação de *ius cogens* e a

obrigação por serem infrações atuais ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e à Convenção Americana de Direitos Humanos.

Diante da inércia do Estado em apurar os delitos e aplicar a punição respectiva, forçoso reconhecer que o Brasil rompeu com as três ordens de obrigações: cumprimento das obrigações convencionais, do *ius cogens* e da obrigações de infrações em curso (como os casos de desaparecimentos forçados).

Os “Princípios de Nuremberg” estabelecem, dentre outros, que o regramento internacional pode impor deveres aos indivíduos, sem a intermediação do direito interno e que a responsabilidade internacional permanece, ainda que inexistentes normas de direito interno, que fixem e punam os crimes internacionais.

A imprescritibilidade está assentada em norma internacional que determina a punição dos agentes de crimes, de acordo com as leis internacionais e a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade reafirmou o caráter da imprescritibilidade, para assegurar a sua aplicação universal, face à necessidade de superação da impunidade dos crimes internacionais, que redundam em negação de justiça, tratando-se de elemento importante de prevenção, da proteção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, o que favorecerá a paz e a segurança internacionais. O não cumprimento da ordem emanada do princípio da imprescritibilidade significa que o Estado rompe com os compromissos internacionais, pois descumpre obrigação pactuada, como decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

### **Neste quadro, importante estabelecer que a lei de anistia, a Lei nº 6.683/79, nasce dentro do processo de luta pela democracia brasileira.**

O movimento reivindicatório pelo fim da ditadura militar e pela redemocratização do Brasil teve a Anistia como uma etapa obrigatória para que o fim pudesse ser alcançado. A promulgação da lei decorre do movimento de resistência. Os protestos exigiam a anistia aos presos, cassados e exilados e que fosse ampla, geral e irrestrita; entretanto, assim não ocorreu.

A norma procurou, em certa medida, corrigir as consequências do ordenamento jurídico em vigor. A lei é um ato de reconhecimento da injustiça da aplicação das normas vigentes no período da ditadura militar, notadamente as decorrentes da aplicação da Lei de Segurança Nacional. Procura-se, por meio dela, apagar a injustiça cometida pelo Estado, através do esquecimento, reconhecendo a necessidade social da extinção da punibilidade. Com este gesto, aquieta o desejo da população brasileira que clamava por justiça substancial, através de inúmeras campanhas realizadas pelos comitês da anistia, no Brasil e no exterior.

A existência da lei é uma proclamação de que a legislação penal aplicada aos que se opuseram ao regime militar era injusta e que anistiá-los seria uma forma do Estado reconhecer o pleito social e político.

### **Entretanto, a Lei da Anistia somente pode ser aplicada para aqueles que cometeram crimes políticos e conexos com estes.**

Não há um conceito legal de crime político, mas o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de manifestar-se sobre a abrangência do crime político em vários julgamentos, adotando a acepção mista. O Ministro Marco Aurélio pronunciou-se sobre o tema: ‘A leitura da denominada Lei de Segurança Nacional revela que o legislador pátrio combinou as teorias objetiva e subjetiva. É que, após definir, no art. 1º, os bens protegidos, dispôs que, estando também o fato previsto como crime no Código Penal, no Código Penal Militar ou em leis penais especiais, levar-se-ão em conta, para aplicação daquele Diploma, ou seja, da Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983, não só a motivação e os objetivos do agente, como também a lesão real ou potencial aos bens jurídicos mencionados no art. 1º (RE 160841, *DJ* 22.09.1995)’. No mesmo julgamento, posicionou-se o Ministro Celso de Mello: “O sistema jurídico brasileiro não reconhece o delito político cuja caracterização conceitual resulte, exclusivamente, de motivação do autor da conduta criminoso. Impõe-se, para esse efeito, que o ato criminoso também ofenda, real ou potencialmente, a segurança nacional, conceito jurídico-político este que, identificando-se nos valores referidos pelos arts. 1º e 2º, II, da Lei n. 7.179/83, constitui o próprio objeto material da proteção penal dispensada pelo Estado aos bens jurídicos pertinentes à organização institucional vigente no Brasil (voto do Min. Celso de Mello no RE 160841, *DJ* 22.09.1995). Vejamos o voto dos Ministros Sepúlveda Pertence no julgamento do HC 73.451, *DJ* 06.06.1997: “Certo é que, tendo em vista o direito positivo brasileiro, a Lei n. 7.170, de 1983, para que o crime seja considerado político, é necessário, além da motivação e dos objetivos políticos do agente, que tenha havido lesão real ou potencial aos bens jurídicos indicados no artigo 1º da referida Lei n. 7.170, de 1983, *ex vi* do estabelecido no art. 2º desta. É dizer, exige a lei lesão real ou potencial à integridade territorial e a soberania nacional? (art.1º, I), ou ao regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito (art.1º, II), ou à pessoa dos chefes dos Poderes da União (art.1º, III). O tipo objetivo inscreve-se, esta-se a ver, no inciso II do art. 2º, enquanto que o tipo subjetivo no inciso I do mesmo art. 2º, certo que a motivação e os objetivos do agente devem estar direcionados na intenção de atingir os bens jurídicos indicados no art. 1º “

Os elementos fornecidos pela doutrina penal, leis de segurança e jurisprudência permitem afirmar que o crime político caracteriza-se pelo bem jurídico e pela motiva-

ção. É praticado contra a ordem estabelecida, com nítida finalidade ideológica. O crime político busca romper a unidade orgânica do Estado, perturbando a segurança nacional. Dois elementos são necessários para que o crime possa ser classificado como político: a identificação da lesão de um determinado bem jurídico, consistente na segurança nacional, em seus diversos aspectos, como estabelecidos nas normas de segurança nacional e o elemento subjetivo do delito a ser aferido pela motivação, pelos objetivos do agente.

Assim, aqueles que praticaram os crimes inumanos, a propósito de serem os defensores da ordem então estabelecida, com o intuito de protegê-la, não poderiam, sob qualquer hipótese, ter praticado crime político, seja porque ausente a lesão ao bem jurídico que o crime político visa resguardar, seja porque a motivação dos autores destes crimes não se coaduna com o elemento subjetivo próprio do crime desta natureza.

Como afirmado acima, a Lei n. 6.683/97 estabelece que o beneficiário da anistia é aquele que praticou crime político, que se caracteriza pela afetação da segurança nacional, da ordem estabelecida, do regime político que sustentava o Estado brasileiro. O crime político incide sobre determinados bens jurídicos específicos, o que exclui os crimes praticados pelos agentes do Estado, pessoas ou grupos de pessoas que atuaram com autorização, apoio ou consentimento do Estado, pois os delitos que eles praticaram não tinham como danificar o bem jurídico geral de afetação da ordem constituída.

Por outro lado, também obrigatório afirmar que não são conexos aos crimes políticos que foram anistiados, pois a conexão é de ordem material, nas formas previstas no Código Penal, ou seja, por concurso formal, material ou crime continuado, bem como para o concurso de agentes; portanto, o substrato é penal.

A conexão criminal exige uma identidade de propósitos dos vários crimes praticados. Assim sendo, é necessário que se verifique uma pluralidade de normas e pluralidade de crimes (concurso material e formal) ou pluralidade de normas e unidade legal (crime continuado).

Diante das características da conexão criminal, é impossível haver conexão entre os crimes políticos cometidos pelos opositores da ditadura militar e os crimes praticados pelos agentes da repressão contra aqueles, pois não há menor possibilidade fática de unidade de desígnios.

Para que o acesso à Justiça seja concretizando, no que diz respeito aos atos inumanos referidos, a Seção Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 153) e requereu que o Supremo Tribunal Federal dê ao § 1º do art. 1º da Lei n. 6.683/79, uma interpretação conforme a Constituição, de modo a declarar que a anistia concedida aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos, durante o regime militar.

A Associação Juízes para a Democracia requereu ingresso no processo em tela, como *amicus curiae*, em novembro de 2008, por ser causa essencial para a consolidação da democracia no país. O processo foi encaminhado ao Procurador Geral da República em 03.02.2009 e até outubro de 2009 aguardava-se a devolução com o respectivo parecer.

Neste tema, destaco a decisão do Supremo Tribunal Federal referente ao pedido de extradição de Manuel Cordeiro Piacentini, originários da República Argentina e do Uruguai. O extraditando, major do exército uruguaio, tomou parte na Operação Condor, organização terrorista, secreta e multinacional para caçar adversários políticos dos regimes militares do Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai e Bolívia, nas décadas de 1970 e 1980 e teria participado de ações militares que resultaram na prática de vários delitos.

A importância maior deste julgamento é que o Supremo Tribunal Federal afastou a possibilidade do crime imputado ao extraditando, praticados sob a égide da Operação Condor, ter natureza política.

Mas a Suprema Corte ainda não analisou o alcance da Lei de Anistia brasileira, o que somente acontecerá quando do julgamento da ADPF nº 153, indispensável para que as portas da Justiça sejam efetivamente abertas, fixando a extensão concreta da anistia política e estabelecendo que os crimes praticados pelos agentes de repressão do governo militar não tiveram a punibilidade extinta pela Lei de Anistia.

O legado de violência da ditadura militar é descomunal e até hoje não houve superação histórica, pois a Justiça não foi realizada. O Estado restringiu-se, basicamente, a atuar na esfera da reparação econômica. No tocante ao ciclo de violência da ditadura, os avanços são quase inexistentes. Em São Paulo, os Procuradores da República Marlon Alberto Weichert e Eugênia Augusta Gonzaga Fávero encaminharam quatro representações requerendo a persecução criminal relativa à morte de a) Vladimir Herzog, Processo n. 2008.61.81.013434-2; b) Luis José da Cunha, Processo n. 2008.61.81.012372-1; e aos desaparecimentos de c) Horacio Domingo Campiglia e Monica Susana Pinus de Binstock e d) Lorenzo Ismael Viñas, no Rio Grande do Sul, referente às atividades da Operação Condor. Os dois primeiros procedimentos investigatórios foram arquivados e o único inquérito em tramitação é o do RS.

No Brasil, durante a ditadura militar, o uso da repressão, por meio de normas jurídicas penais e também da força repressiva ilegal, redundou na prática generalizada de desaparecimentos forçados, homicídios, execuções, torturas, violência sexuais etc., crimes inumanos, que estão sob o manto de proteção da impunidade, pois, embora não anistiados, sequer foram investigados.

No campo de acesso à justiça penal, faz-se indispensável a apuração dos fatos para lograr a identificação dos autores e a respectiva responsabilização.

Não é possível a construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito com o esquecimento, sem Verdade e Justiça.

Admitir anistia para os que praticaram atos inumanos é inaceitável, ética e juridicamente, pois fere a dignidade humana.

O modelo de segurança pública tradicional, como é sabido, privilegia a criminalização de um conjunto de práticas sociais, em especial o tráfico de drogas. Em função disso, defende e pratica, em particular em grandes centros como o Rio de Janeiro, uma “guerra às drogas”. Na proposição, o enfrentamento bélico entre os exércitos inimigos – policiais e os grupos de traficantes de drogas – é feito em uma arena específica: os espaços populares, sendo o objetivo central de ambos eliminar os “soldados inimigos”, sem que se coloque nenhuma perspectiva de vitória de um lado ou outro. O enfrentamento, nesse caso, é sustentado em referências imaginárias baseadas em lógicas maniqueístas e de certa exotização do mundo marginal incorporadas por amplas parcelas da população. Nesse caso, temos uma guerra de extermínio em que os moradores das comunidades populares são percebidos como a “população civil do exército inimigo”. Logo, o sofrimento a ela provocado; os ferimentos e mortes de muitos, assim como as humilhações e as diversas formas de violência sofridas no cotidiano pelos residentes nas favelas são vistos como efeitos colaterais da “guerra santa” e considerados inevitáveis.

## Segurança Pública, Violência e Criminalidade no Rio de Janeiro: considerações sobre os últimos dez anos.

*Jailson de Souza e Silva<sup>1</sup>*

Os marcos temporais têm um caráter ritualístico; são formas de percebermos de modo mais tangível o ciclo das práticas sociais, a dinâmica da vida. No caso do presente artigo, o prazo de dez anos sugerido é uma referência limitada para o tema

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal Fluminense; Fundador do Observatório de Favelas do Rio de Janeiro e Secretário Municipal de Educação de Nova Iguaçu – RJ.

que ora analisamos, pois as estratégias e práticas dominantes nos campos da segurança pública, da violência, em particular a policial, e da criminalidade não seguem de forma precisa esse tipo de marco. Mas, a periodização sugerida nos ajuda a pensar nas mudanças ocorridas nesse curto período, considerando-se o largo tempo necessário para a implantação, desenvolvimento e maturação de políticas públicas de grande impacto e grande abrangência.

Dois aspectos se fazem centrais na reflexão sobre o processo da segurança pública na última década: em primeiro lugar, a manutenção como dominante no país de uma estratégia no campo da segurança pública que entende a segurança pública como combate ao crime e não como defesa dos direitos fundamentais do cidadão. Na mesma direção, temos a prevalência da noção de que a segurança pública é uma atribuição das forças policiais do Estado e não um direito que exige a devida participação do conjunto da sociedade para que seja garantido.

O segundo aspecto de destaque no período assinalado foi, em que pese a hegemonia da posição anterior, a construção progressiva, contraditória, mas regular de uma proposta de segurança pública que se pretende “cidadã”. Nessa proposta, se associam medidas de repressão a políticas de prevenção; afirma-se a importância dos investimentos sociais, da ação integrada entre os entes federativos, da participação da comunidade na definição das prioridades no campo da segurança pública e se enfatiza o policiamento comunitário, em detrimento do policiamento ostensivo pessoal e sem controle social.

O modelo de segurança pública tradicional, como é sabido, privilegia a criminalização de um conjunto de práticas sociais, em especial o tráfico de drogas. Em função disso, defende e pratica, em particular em grandes centros como o Rio de Janeiro, uma “guerra às drogas”. Na proposição, o enfrentamento bélico entre os exércitos inimigos – policiais e os grupos de traficantes de drogas – é feito em uma arena específica: os espaços populares, sendo o objetivo central de ambos eliminar os “soldados inimigos”, sem que se coloque nenhuma perspectiva de vitória de um lado ou outro. O enfrentamento, nesse caso, é sustentado em referências imaginárias baseadas em lógicas maniqueístas e de certa *exotização* do mundo marginal incorporadas por amplas parcelas da população.<sup>2</sup> Nesse caso, temos uma guerra de extermínio em que os moradores das comunidades populares são percebidos como a “população civil do exército inimigo”. Logo, o sofrimento a ela provocado; os ferimentos e mortes de muitos, assim como as humilhações e as diversas formas de violência sofridas no cotidiano pelos residentes nas favelas são vistos como efeitos colaterais da “guerra santa” e considerados inevitáveis.

<sup>2</sup> O sucesso de filmes como “Cidade do Deus”, “Carandiru”, “Tropa de Elite” e, em 2009, de “Salve Geral” demonstra como a indústria cultural brasileira tem conseguido captar esse imaginário social e criar produtos cinematográficos que impactam a população.

A manutenção, aliás, ampliação do investimento de recursos financeiros e humanos no enfrentamento bélico dos grupos criminosos por parte das forças de segurança impressiona, em especial, pelo seu absoluto fracasso em termos de resultados concretos ser absolutamente ignorado: após décadas de conflito armado, ocorreu o aumento da violência, principalmente a letal; da criminalidade, de forma geral; da corrupção policial e judicial; e a ampliação do domínio territorial dos espaços populares pelos Grupos Criminosos Armados (GCAs), em particular das milícias<sup>3</sup>. O dado que melhor revela o fracasso da estratégia de combate ao crime organizado é o fato dos preços médios da cocaína e da maconha, drogas mais vendidas no Rio de Janeiro, não terem sofrido qualquer evolução expressiva em todo esse período de ampliação da escalada da repressão aos grupos de traficantes instalados nas favelas. Nada disso afetou, de forma expressiva, a lógica predominante.

Um elemento central para a prevalência da estratégia dominante no campo da segurança pública deriva da “sacralização” da “guerra às drogas”; mais importante: considera-se que a forma natural e concreta de estabelecer essa guerra é através do embate violento com os grupos de traficantes de drogas, e nas favelas. Essa representação é afirmada pela maioria dos grupos sociais, que não considera ser possível outras formas de tratar o fenômeno do uso de drogas e sua venda que não através da repressão atualmente utilizada, em que pese os seus efeitos perversos.

A prioridade do combate ao tráfico de drogas varejistas praticado nos territórios populares é (re)produzida pelos grandes meios de comunicação e incorporada como inevitável por grandes parcelas da população, inclusive dos espaços populares. Nesse contexto, os grupos comprometidos com outra construção nesse campo, centrada na defesa de uma política de segurança que tenha como referência os direitos humanos, ainda têm grandes dificuldades para construir uma estratégia que atinja amplas parcelas da população e possa se tornar hegemônica.

Esse quadro, de forma progressiva, embora muito lenta, tem mudado em várias partes do país. Um fator relevante para isso é a mudança de postura do governo federal, em particular a partir do Governo Lula, no sentido de assumir também responsabilidades no campo da segurança pública. De forma tímida, muito aquém do ideal, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) começou a trabalhar a partir de uma perspectiva diferenciada de tratamento do fenômeno da criminalidade. Desse modo, parou de simplesmente repassar recursos para que as forças de segurança estaduais

<sup>3</sup> Grupos criminosos dedicados a controlar territórios populares na periferia e favelas do Rio de Janeiro, dirigidos e formados, em sua maioria, por profissionais das forças de segurança: policiais, bombeiros e agentes penitenciários. A partir do controle desses espaços, as milícias regulam, de forma profundamente autoritária, a ordem social e desenvolvem um conjunto de atividades econômicas, em geral extorsivas e monopolistas. Sua expansão territorial ocorreu, sobremaneira, no governo de Rosinha Garotinho, a partir de vinculações com setores da cúpula das forças de segurança estaduais e comandos locais da Polícia Militar e delegacias da Polícia Civil.

comprassem mais do mesmo, armas e viaturas policiais, e vem buscando uma proposta inovadora de segurança pública. Ela se consubstanciou no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

Outro aspecto inovador é o envolvimento ampliado de inúmeras prefeituras, em particular das grandes cidades, em ações voltadas para a prevenção da violência, que repercutem, em grande medida, nos crimes violentos e ampliam o arco de responsabilidade pelo tema da segurança pública.

Ao lado do papel mais proativo dos governos federal e municipal, outras iniciativas localizadas chamaram atenção no campo do enfrentamento da violência e da criminalidade. Destacaram-se, nesse caso, devendo-se levar em conta suas diferenças e especificidades, as ações de Luiz Eduardo Soares e sua equipe no primeiro ano do Governo de Anthony Garotinho, em 1999, e na SENASP, em 2003; as iniciativas da prefeitura de Diadema, da região metropolitana de São Paulo, em termos de redução da violência letal; as iniciativas da sociedade civil do Bairro Jardim Ângela, também em São Paulo, que retiraram o bairro da triste estatística de “mais violento do mundo”; para não ser exaustivo, cabe lembrar, por fim, ações específicas da polícia de Minas Gerais, em particular o projeto “Fica Vivo”.

Iniciativas como as exemplificadas, marcadas por muitas contradições e limites, sinalizaram, nos últimos anos, a possibilidade da construção de políticas de segurança pública centradas em novas prioridades, desenvolvidas de forma integrada entre diversos atores sociais e estatais; com resultados comprovados em termos de redução de algumas formas de violência e/ou que valorizam o protagonismo também da sociedade civil.

Diante do surgimento de experiências que começam a quebrar o monolitismo da estratégia de “guerra ao tráfico”, as organizações da sociedade civil dedicadas à construção de metodologias e tecnologias sociais que contribuam para a elaboração de políticas públicas centradas nos direitos humanos vêm tendo que se posicionar de modo mais sofisticado. De fato, como ocorria em relação à ditadura, os evidentes limites das práticas dominantes no campo da segurança pública facilitava a forma de atuação dessas organizações: o “adversário” era nítido, seus métodos fáceis de serem analisados e não se percebiam contradições em sua estrutura institucional.

De fato, no contexto da aplicação da estratégia tradicional de segurança pública, os papéis estavam claramente definidos: cabia às forças de segurança determinar e executar a política de segurança – na verdade, efetivar sua estratégia ineficaz de repressão ao crime organizado – e às organizações da sociedade civil questionar as práticas e estratégia estabelecidas. Assim, as práticas usuais dessas últimas eram centradas na denúncia da violação dos direitos fundamentais e na reivindicação de outras formas de atuação das forças policiais. Em função disso, alguns grupos afirmaram uma postura claramente

antiestatal, ou, de forma mais precisa, antipolicial, rejeitando qualquer perspectiva de colaboração com esse órgão estatal.

Nos últimos anos, todavia, o processo se tornou mais complexo. E, diante disso, não é mais possível simplesmente reproduzir velhos argumentos e comportamentos. Isso porque, em primeiro lugar, assistiu-se o surgimento de um grupo ampliado de profissionais qualificados no âmbito das forças policiais; profissionais que incorporaram as críticas ao modelo vigente de segurança pública e buscam dialogar com a sociedade civil e com setores acadêmicos a fim de que sejam construídas novas possibilidades de políticas para o campo da segurança.

Temos, no caso, de forma incipiente, a elaboração de uma nova cultura policial, que leva em conta a importância das ações de inteligência no combate ao crime organizado; valoriza novas formas de policiamento, mais próximas da população; defende a profissionalização das instituições policiais, com menor impacto dos interesses particulares e privados; questiona a endêmica corrupção da estrutura policial e busca caminhos para enfrentá-lo etc.

Outro fator relevante ocorrido nos últimos anos foi a emergência de uma série de grupos acadêmicos e da sociedade civil dispostos a construir meios para a melhoria das ações no campo da segurança pública. Esses grupos apostam que a melhor qualificação dos policiais, por exemplo, o investimento em treinamento no campo dos direitos humanos e no uso da tecnologia, além da profissionalização, são aspectos que podem mudar as práticas policiais. Desse modo, desenvolveu-se uma crescente percepção de que a situação da segurança pública só será transformada se ela for assumida como prioritária por amplas parcelas da sociedade e não permanecer apenas nas mãos dos policiais.

Uma recente tese de doutorado defendida na PUC/RJ expressa de forma significativa esse processo de complexificação das relações entre a sociedade civil e as forças policiais. Apresentada por Eliana Sousa Silva, diretora executiva da OSCIP Redes de Desenvolvimento da Maré, o trabalho foi denominado: “o contexto das práticas policiais nas favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas.”

Moradora da Maré durante 25 anos e envolvida com movimentos sociais desde a adolescência, Eliana definiu seu tema de pesquisa a partir de um sentimento comum a muitos cidadãos da cidade: “a construção do trabalho que agora termino teve início a partir de um sentimento de indignação: a morte de uma criança indefesa, em função da violência policial. O assassinato de Renan definiu a escolha do trabalho no campo da segurança pública, assim como a certeza de que o recorte espacial deveria ser a Maré: após uma longa trajetória de militante social na favela, dedicada a buscar novos caminhos de desenvolvimento e de realização da cidadania por parte de seus moradores, foi impossível escapar dessa opção.” (Silva, 2009:434)

Nessa perspectiva, Eliana definiu ir além da violência policial a partir de atos específicos: “a ideia de trabalhar, mais do que a ação policial, o seu ‘contexto’ foi muito importante. Em função disso, mais do que simplesmente descrever as atividades dos profissionais de segurança e seus eventuais significados, busquei situá-las no quadro global de relações sociopolíticas que nortearam as construções do Estado e da sociedade brasileira, das práticas e representações dos moradores do Rio de Janeiro e, por extensão, das favelas.” (Silva, 2009:435)

Depois de quatro anos de estudo, Eliana produziu um estudo profundamente original, baseado na produção de uma pesquisa de campo que resultou na entrevista de 544 moradores da Maré, sendo que, desse universo, 30 eram integrantes do tráfico de drogas e 10 da milícia local; além disso, ela entrevistou 69 policiais – 10% do contingente do 22º Batalhão da PM, único da cidade instalado em uma favela, no caso, a Maré.

A pesquisadora/moradora/militante chegou a várias conclusões; dentre elas, e considerando o tema central do presente artigo, gostaria de destacar a seguinte:

“No que concerne aos policiais, o contato com eles foi o ponto mais rico para mim, em termos subjetivos e objetivos, da construção da tese. Através desse contato tive oportunidade de reconhecer a humanidade desses profissionais, as razões, que justificam, para eles, as suas práticas, além dos medos e as representações que norteiam suas ações como policiais. Isso não significou concordância com muitas de suas ações ou a relativização ética delas. O que ficou foi a certeza de que é possível construir estratégias que melhorem as condições de trabalho dos policiais, que os valorizem profissionalmente e que mostrem sua importância para a sociedade, inclusive no espaço da favela. Ações como essas podem – adquirir essa certeza – mudar completamente a forma de funcionamento da corporação. Para isso, faz-se necessária outra postura por parte dos grupos e corporações que dominam o Estado; é indispensável que esses coloquem, de fato, a política de segurança pública em outro patamar, que construam formas novas, estáveis, de longo prazo, nesse campo, e persigam, com rigor, seus objetivos. Desse modo, será possível ganhar a sociedade para uma solução global, que envolva políticas integradas, intersetoriais, com a participação de diversas instâncias, incluindo as organizações sociais. As forças policiais e os órgãos estatais não chegarão a isso por conta própria; assim, cabe aos movimentos e organizações sociais, assim como as universidades e instituições afins colocarem na agenda a necessidade de sensibilizar os agentes públicos a trabalharem no desenho e execução de novas estratégias de segurança pública que superem as atuais, marcadas pelo fracasso” (Silva, 2009:437).

Essa posição, desenvolvida a partir da dor da vivência e da militância, assim como da rigorosa reflexão teórica, aponta caminhos, caminhos com os quais concordo plenamente. E pelos quais desejo seguir nos próximos anos de minha vida. Na perspectiva de que,

na construção de caminhos inovadores no campo da segurança pública centradas em novas interlocuções e referências teóricas, possa contribuir na construção de novas respostas para um problema que já passou do limite de ser superado, e que tanta dor provoca.

### **Bibliografia:**

SILVA, Eliana Sousa. *“o contexto das práticas policiais nas favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas.”* Tese de doutorado defendida no Departamento de Serviço Social da PUC/RJ. 2009.



O Brasil é o 4º. país do mundo em número de presos. É também o segundo país na América do Sul em número de presos por cem mil habitantes, perdendo só para o Chile. Em janeiro deste ano, a Secretaria da Administração Penitenciária de São Paulo anunciou a construção de 44 novas unidades prisionais. Se somarmos os privados de liberdade com aqueles cumprindo pena alternativa teremos um número aproximado a 1 milhão de apenados. Isso sem contar aqueles que estão em livramento condicional e regime aberto, o que eleva a cifra a bem mais de um milhão de pessoas. Esses números parecem contradizer a idéia de que a expansão das penas alternativas reduziria a superlotação prisional. Eles nos levam a crer que elas tendem a aumentar o controle penal, atingindo agora condutas antes não atingidas pelo poder punitivo do Estado.

## Sistema Punitivo: há 10 anos perdido

*José de Jesus Filho<sup>1</sup>*

O sistema prisional, que, em meados do século XIX, alcançou seu auge como principal resposta punitiva (Ignatieff, 1987), e atravessou o século XX quase sem questionamentos sobre sua efetividade, atingiu nos últimos anos seu ponto crítico de legitimação.

As certezas que perduraram ao menos até o final da década de 1960 começaram a ruir nas últimas décadas, chegando a seu momento crítico na década presente. A perda da legitimidade do sistema prisional como instituição capaz de oferecer resposta segura à criminalidade veio tanto de dados empíricos como da crítica teórica elaborada principalmente por abolicionistas do sistema de justiça penal.

Empiricamente, o encarceramento em massa jamais foi capaz de reduzir significativamente a criminalidade. Com efeito, pesquisas têm demonstrado que um aumento em

---

<sup>1</sup> José de Jesus Filho é missionário oblato de Maria Imaculada e Assessor Jurídico da Pastoral Carcerária Nacional

10% na taxa de encarceramento representa não mais que de 2 a 4 % na taxa de redução da criminalidade e isso somente para parcela dos crimes. O crime de tráfico, por exemplo, não é afetado pelo encarceramento de seus perpetradores, uma vez que há um excedente humano desejoso de ingressar nesse mercado tão lucrativo (Spelman, 2000).

A crítica teórica partiu especialmente dos abolicionistas (Passeti, 1997) e da criminalologia crítica (Zaffaroni, 2003), ao demonstrar que as chamadas funções manifestas da pena, como a ressocialização, a incapacitação para o crime e a intimidação geral não podiam ser comprovadas e que as tais funções positivas não exercem outro papel que não o de legitimar o exercício do poder punitivo sobre grupos mais vulneráveis da sociedade.

A crença nos ideais reabilitadores que prevaleceram nas respostas penais tendem a desaparecer. Tais ideais têm sido largamente criticados tanto por conservadores como progressistas. Os conservadores ao abandonar o ideal reabilitador, passaram a investir na pena como retribuição e na prisão como meio de incapacitação para o crime. O encarceramento em massa passou a ser o objetivo central das instâncias de controle.

Os progressistas, ao reconhecer que o sistema punitivo é seletivo, atingindo somente os grupos sociais mais vulneráveis, passaram a atacar a prisão e mesmo o sistema punitivo, pois este não representaria mais que uma forma de violência institucional contra as camadas mais empobrecidas da sociedade e legitimante do poder punitivo. Dessa forma, o ideal reabilitador seria na verdade uma forma de justificação ideológica da prisão, ou seja, a prisão é um mal em si, não traz em si aspectos positivos e sua suposta função reabilitadora funcionaria tão somente como justificação ideológica para o seu uso, um meio de legitimar a prisão.

Alguns, para salvar o sistema punitivo, passaram a buscar meios de se justificá-lo com o uso de meios alternativos à prisão para infratores de menor risco social. A prisão serviria para os incorrigíveis e as penas alternativas, como serviço à comunidade, penas pecuniárias para aqueles que não praticaram crimes violentos.

Definitivamente, não há uniformidade de respostas a perguntas aparentemente simples como: Por que temos prisões? A prisão funciona? Para que serve a prisão? Tem algum valor positivo a prisão?

Leis recém aprovadas e projetos de leis penais ora tramitando no Congresso Nacional dão a nota do emaranhado de linhas punitivas no qual estamos envolvidos: a proposta de emenda constitucional criando a polícia penal, ou polícia penitenciária, inclusive com poderes investigativos; a lei de drogas, que, a pretexto de reduzir o encarceramento dos mais vulneráveis, tem na verdade aumentado o tempo destes na prisão; o monitoramento eletrônico de condenados, que, para a alegria das empresas privadas, acaba de ser aprovado; a lei Maria da Penha, que ainda carece de avaliação de seus

eventuais impactos positivos. O projeto de lei de castração química para violadores sexuais é representativo do desespero punitivista e populista a que chegamos.

O mercado do controle do crime, que antes se satisfazia em atuar no âmbito da criminalização primária, mostra-se agora disposto a avançar na esfera da criminalização terciária. A administração privada de prisões se prolifera pelo país. As chamadas PPPs, para construção de unidades prisionais, estão na pauta dos discursos de políticos e construtoras quando o tema é sistema penitenciário.

Uma vez que a administração penitenciária está sob responsabilidade dos estados, os lobbistas atuam junto a administradores e legisladores locais por meio de acordos subterrâneos, reduzindo o campo de ação da sociedade civil na vigilância desses contratos. Estados mais periféricos e menos expressivos economicamente são o alvo principal do mercado. Uma vez fortalecidos pela criação de mercados, ainda que menores, as chances de atingir os grandes centros, como São Paulo e Rio, são mais promissoras.

A confusão vivida pelo sistema de justiça penal pode ser bem expressada por David Garland: “Ninguém tem clareza sobre o que é ser radical ou o que é ser reacionário. Prisões privadas, considerações sobre o impacto sobre a vítima, legislação sobre notificação à comunidade, orientação sobre a aplicação da penal, monitoramento eletrônico, prestação de serviço à comunidade, ‘política’ de qualidade de vida, justiça restaurativa – estas e dezenas de outros desenvolvimentos têm nos conduzido a um não familiar território onde linhas ideológicas estão longe de ser claras e onde velhas suposições são guias inconfiáveis (Garland, 2001).”

As penas alternativas, que há 10 anos pareciam ser a panacéia para o problema carcerário, só vieram a aumentar a teia punitiva e jamais contaram com a aceitação social. A sociedade vê nelas não mais que impunidade.

De fato, a evolução das penas alternativas no Brasil, cujo saldo de mais 500.000 pessoas sob este regime após 10 anos da aprovação da lei, e que o Governo apresenta como positivo, ao menos implicitamente, significa a expansão do controle penal a pessoas que antes não eram atingidas. A lei que ampliou o rol das penas alternativas e elevou para quatro anos o tempo máximo da pena para que haja substituição da pena privativa de liberdade para alternativa data de 1998.

A idéia básica para criação das penas alternativas seria justamente reduzir o número de pessoas levadas à prisão por sentença condenatória e, assim, baixar o número de presos com vistas a uma execução penal menos coercitiva e mais humana.

Não encontramos no Ministério da Justiça informação sobre o número da população prisional de 1998, mas a do final de 1997 era de 170.207 e a taxa por 100 mil habitantes era de 108,6.

Após 10 anos da publicação da lei, o número de pessoas cumprindo penas alternativas alcançou e superou o de pessoas presas. Em junho de 2008 a população prisional era de 440.000 com uma taxa de 227 por 100 mil habitantes, ou seja, o crescimento da população prisional em relação à população geral dobrou.

O Brasil é o 4º. país do mundo em número de presos. É também o segundo país na América do Sul em número de presos por cem mil habitantes, perdendo só para o Chile.

Em janeiro deste ano, a Secretaria da Administração Penitenciária de São Paulo anunciou a construção de 44 novas unidades prisionais.

Se somarmos os privados de liberdade com aqueles cumprindo pena alternativa teremos um número aproximado a 1 milhão de apenados. Isso sem contar aqueles que estão em livramento condicional e regime aberto, o que eleva a cifra a bem mais de um milhão de pessoas.

Esses números parecem contradizer a idéia de que a expansão das penas alternativas reduziria a superlotação prisional. Eles nos levam a crer que elas tendem a aumentar o controle penal, atingindo agora condutas antes não atingidas pelo poder punitivo do Estado.

Uma das razões que parecem explicar esse fenômeno é o fato de as penas restritivas de direito ou alternativas estarem sendo aplicadas cumulativamente com as privativas de liberdade. Com efeito, há casos em que somente se alcança a substituição da pena no Tribunal, ou seja, em segunda instância, quando a pessoa já permaneceu por meses ou por anos aguardando em prisão sentença definitiva.

Outro elemento importante a ser considerado é o fato de as prisões, mesmo antes do advento da lei das penas alternativas, serem ocupadas principalmente por pessoas que praticaram roubo e tráfico de entorpecentes. Esses dois crimes juntos superavam a cifra de 50% da população prisional em 1997.

Os condenados por roubo não foram beneficiados pela lei porque suas penas passavam de 4 anos e este crime é considerado violento. Enquanto isso, os crimes que merecem hoje pena alternativa são crimes de baixa lesividade e possivelmente não eram atingidos pelo poder punitivo do estado antes de 1998.

No âmbito internacional, a América Latina e os Estados Unidos têm liderado o movimento por segurança nacional em detrimento do respeito aos direitos humanos.

As Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Reclusos estão prestes a ser revisadas, nas quais seguramente serão incluídos temas como monitoramento eletrônico, uso de câmeras, audiência por vídeo-conferência. Esta, que inclusive já foi aprovada no Brasil, seguramente significará o aumento da invisibilidade do preso.

O Congresso da ONU para Prevenção do Crime, que ocorrerá em 2010, em Salvador, será uma mostra clara das pressões dos estados para declarar guerra definitiva contra as drogas, contra o terrorismo e estabelecer o direito penal do inimigo em defi-

nitivo. Tudo isso a custa da suspensão dos direitos fundamentais da pessoa humana. As conseqüências parecem claras: fortalecimento do estado de polícia, enfraquecimento do estado de direito, encarceramento em massa e criminalização da pobreza.

Para contar a história do sistema punitivo nos últimos dez anos não se pode deixar de lado as mudanças provocadas pela tecnologia da comunicação. Com efeito, o celular estava nas mãos de alguns poucos e ainda parecia, para alguns, uma maravilha da modernidade e, para outros, uma aberração dos tempos modernos. Em poucos anos a disseminação de seu uso levou a um descontrole tal que levou a uma mega rebelião em 70 prisões de uma só vez e uma metrópole de 18 milhões de pessoas inteira parar.

Os ataques de maio de 2006 geraram uma série de reações em vários setores sociais. No Congresso Nacional, reapareceram projetos de lei de endurecimento penal, com propostas que vão desde a adoção de regimes prisionais mais severos, associados à supressão de garantias dos chamados “criminosos perigosos”, até a redução da maioridade penal. A polícia, com o ego ferido, saiu às ruas, despreparada e irracionalmente, e assassinou “suspeitos” de pertencerem ao PCC. A imprensa logo propagou a identificação do PCC à de uma organização criminosa, o que levou desde o homem comum do povo até acadêmicos a aderirem a essa confusa terminologia para referir-se aos responsáveis pelos ataques de maio, sem maiores reflexões sobre o que é realmente crime organizado e, menos ainda, sobre de que trata essa organização de presos conhecida como PCC.

Com efeito, todos partilharam da mesma opinião: há uma organização criminosa colocando em risco a segurança e a vida da população e será necessário reagir de modo a alijar da sociedade esse inimigo público, ainda que alguns direitos tenham de ser sacrificados.

Neste último ano, o sensacionalismo de membros das três esferas do Poder parece não encontrar limites, veja-se o CNJ, que deixou de cumprir suas funções institucionais para se prestar a realizar mutirões malfadados, revira toda a estrutura do Judiciário e deixa o caos para ser administrado por funcionários imersos em um sistema kafkiano.

Embora tenhamos apontado o caos, isso não significa dizer que não há nobres tentativas de superação do atual estados de coisas.

Enquanto o Estado de São Paulo anuncia a construção de presídios, o Estado de Nova Iorque demonstrou que é possível reduzir a população carcerária e a criminalidade violenta de uma só vez. De fato, entre 1997 e 2007, Nova Iorque reduziu em 15 % a população prisional, com significativo impacto sobre o orçamento público e, no mesmo período, reduziu em 40 % a criminalidade violenta, a demonstrar que prisão não é a melhor resposta para a diminuição da violência.

Na Argentina, a sociedade civil da província de Buenos Aires apresentou proposta interessante para limitar o número da população prisional, buscando fórmulas de equacionar as entradas e saídas. O governo, por outro lado, tem promo-

vido projeto de limitação da população prisional pela dotação orçamentária destinada ao sistema prisional.

No interior de São Paulo, alguns juízes e promotores têm procurado retirar das prisões aquelas pessoas para as quais a prisão não cumpre função alguma que não a deteriora. Mulheres grávidas ou amamentando e pessoas gravemente enfermas podem responder aos seus processos em liberdade ou aguardar em hospital ou em casa a recuperação da saúde para voltar a cumprir suas penas.

Em alguns países, projetos de justiça restaurativa, flexibilização das regras de antecipação da liberdade, descriminalização do porte simples de drogas, descriminalização do furto de pequenos valores têm mostrado que medidas desencarceradoras não colocam em risco a sociedade e contribuem para a construção de uma sociedade livre.

## Bibliografia

GARLAND, David. *The Culture of Control: crime and social order in contemporary society*. Chicago : University of Chicago Press. (2001)

IGNATIEFF, Michael. *A just measure of pain: the penitentiary in the industrial revolution 1750-1850*. London: Penguin Books, 1987.

PASSETTI, Edson e SILVA, Roberto (Orgs.). *Conversações abolicionistas: uma crítica do sistema penal e da sociedade punitiva*. São Paulo: IBCCRIM, 1997. (Série monografias – Vol. 04)

SPELMAN, William. *What Recent Studies Do (and Don't) Tell Us about Imprisonment and Crime*. Chicago, University of Chicago: *Crime and Justice*, 27 (2000), 419-494.

STEMEN, Don. *Reconsiderin Incarceration: New Directions for Reducing Crime*. Washington, DC: Vera Institute of Justice, 2007.

ZAFFARONI et. al. *Direito Penal Brasileiro: primeiro volume - Teoria Geral do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 2a. ed.

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001; Revan, 2003.

O problema da moradia é real e talvez seja um dos mais importantes no Brasil. Contudo o “Minha Casa, Minha Vida” não o formula a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes. Ou seja, o pacote alçou a habitação a um “problema nacional” de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral.

## Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação

*Pedro Fiori Arantes<sup>1</sup> e Mariana Fix<sup>2</sup>*

O pacote habitacional “Minha casa, minha vida”, lançado em abril de 2009, com a meta de construção de um milhão de moradias, tem sido apresentado como uma das principais ações do governo Lula em reação à crise econômica internacional – ao estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção –, e também como uma política social em grande escala. O volume de subsídios que mobiliza é de 34 bilhões de reais (o equivalente a três anos de Bolsa-Família), para atender a população de 0 a 10 salários mínimos de rendimento familiar. Por isso, o governo Lula tem destacado que o investimento, apesar de focado na geração de empregos e no efeito

---

<sup>1</sup> Pedro Fiori Arantes é arquiteto e urbanista, mestre e doutorando pela FAU-USP. É coordenador da Usina, assessoria técnica de movimentos populares em políticas urbanas e habitacionais, e assessor do curso “Realidade Brasileira”, da via Campesina.

<sup>2</sup> Mariana Fix é arquiteta e urbanista formada pela FAU-USP, mestre em sociologia pela FFLCH-USP e doutoranda no Instituto de Economia da UNICAMP

econômico anti-cíclico, tem um perfil distributivista, ao contrário do que provavelmente faria a oposição – um conjunto de obras diretamente de interesse do capital.

O objetivo declarado do governo federal é dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional, restrito no Brasil a uma parcela minoritária da população, finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal. Se as “classes C e D” foram descobertas como “mercado” por quase todas as empresas nos últimos anos, ainda havia limites, numa sociedade extremamente desigual e de baixos salários, para a expansão no acesso a mercadorias caras e complexas, como a moradia e a terra urbanizada. Com o pacote habitacional e o novo padrão de financiamento que ele pretende instaurar, esses limites pretendem ser, se não superados, alargados por meio do apoio decisivo dos fundos públicos e semi-públicos, de modo que a imensa demanda por moradia comece a ser regularmente atendida.

Para os mais pobres, o subsídio é alto (entre 60% a 90% do valor do imóvel) e o despejo, no caso de inadimplência, é improvável. Para os demais, que entram em financiamentos convencionais, mas também subsidiados, o governo estabeleceu um “fundo garantidor” para cobrir prestações em atraso e preservar o sistema. O pacote é generoso com todos os que conseguirem nele entrar. Para as construtoras, a promessa é que “haverá *para todos*, grandes e pequenos”, como se manifestou um empresário da construção recentemente. Entretanto, para os sem-teto, o atendimento previsto é para *apenas 14%* da demanda habitacional reprimida, do nosso déficit habitacional de ao menos 7,2 milhões de casas.

A seguir pretendemos apresentar uma discussão preliminar do pacote, a partir das informações, medidas e instruções normativas que foram divulgadas até o momento (julho de 2009), por meio de algumas questões que nos auxiliam a compreendê-lo.

## **1) Qual é o modelo de provisão habitacional que o pacote favorece?**

97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão. O pacote não contempla a promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos), que deve seguir pleiteando recursos através das linhas existentes, com fundos menores, muito mais concorridos, e restrições de modalidades de acesso e de nível de endividamento.

Esse perfil de investimento já indica qual o modelo claramente dominante e a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo. A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos induzindo o governo federal a optar por uma produção diretamente de mercado. Desse modo, ao invés de atuar para reverter o quadro de entraves à gestão pública, fortalecendo-a, assume a premissa de que a eficiência está mesmo do lado das empresas privadas.

A produção por construtoras, para a faixa de mais baixa renda, entre 0 e 3 salários mínimos por família (até 1.394 reais), é por oferta privada ao poder público, com valores entre 41 e 52 mil reais por unidade, dependendo do tipo de município e da modalidade de provisão (casas ou apartamentos). Uma produção “por oferta” significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. O acesso às unidades é definido a partir de listas cadastradas pelas prefeituras. Nas faixas imediatamente superiores, de 3 a 10 salários por família, ou de “mercado popular”, são previstas 600 mil unidades. Nesse caso a comercialização é feita diretamente pelas empresas e o interessado vai diretamente aos estandes de vendas ou aos cada vez mais concorridos “feirões da casa própria” patrocinados pela Caixa.

## **2) O pacote irá mesmo beneficiar as famílias que mais precisam?**

A história do subsídio habitacional no Brasil é conhecida pela constante captura da subvenção pelas classes médias e agentes privados, ao invés de atender, na escala necessária, os trabalhadores que mais precisam. Embora essa tendência deva novamente prevalecer, há que se considerar o interesse político e eleitoral do governo em atingir a base da pirâmide.

De um lado, o governo quer que o subsídio favoreça o deslocamento do mercado imobiliário para faixas de baixa renda, onde obtém maiores dividendos políticos, enquanto o mercado quer aproveitar o pacote para subsidiar a produção para classe média e média-baixa, onde obtém maiores ganhos econômicos. Em ambos os casos, o mercado depende do governo para expandir a oferta e não do sistema privado de crédito, como nos países centrais. Ou seja, é um mercado que não é plenamente capitalista e acaba alimentado pelos fundos públicos. De outro lado, o governo depende do mercado para implementar uma política social, pois o sucateamento dos órgãos públicos, das secretarias de habitação e das Cohabs, além de questões ideológicas, impedem uma ação dirigida predominantemente pelo Estado.

O perfil de atendimento previsto pelo pacote revela, porém, o enorme poder do setor imobiliário em dirigir os recursos para a faixa que mais lhe interessa. O déficit habitacional urbano de famílias entre 3 e 10 salários mínimos corresponde a apenas 15,2% do total, mas receberá 60% das unidades e 53% do subsídio público. Essa faixa poderá ser atendida em 70% do seu déficit, satisfazendo o mercado imobiliário, que a considera mais lucrativa. Enquanto isso, 82,5% do déficit habitacional urbano concentra-se abaixo dos 3 salários mínimos, mas receberá apenas 35% das unidades do pacote, o que corresponde a 8% do total do déficit para esta faixa. No caso do déficit rural, a porcentagem é pífia, 3% do total. Tais dados evidenciam que o atendimento aos que mais necessitam se restringirá, sobretudo, ao *marketing* e à mobilização do imaginário popular.

### 3) Como o pacote mobiliza a ideologia da “casa própria”?

O pacote habitacional e sua imensa operação de *marketing* retomam a “ideologia da casa própria” que foi estrategicamente difundida no Brasil durante o regime militar, como compensação em relação à perda de direitos políticos e ao arrocho salarial. A promessa de casa própria, como marco da chamada “integração” social, já se viu, pode ser utilizada como substitutiva da emergência histórica do trabalhador como sujeito que controla a mudança social (seu sentido e alcance). Seja por coerção, cooptação ou consentimento, a promessa da casa própria pode promover um contexto de apaziguamento das lutas sociais e de conformismo em relação às estruturas do sistema.

Evidentemente que não se trata apenas de um fenômeno ideológico. A casa própria é percebida e vivida pelas camadas populares como bastião da sobrevivência familiar, ainda mais em tempos de crise e de instabilidade crescente no mundo do trabalho. Ela cumpre um papel de amortecimento diante da incompletude dos sistemas de proteção social e da ausência de uma industrialização com pleno emprego. Para os políticos, esta operação de *marketing* se faz necessária para amplificar os dividendos eleitorais, pois grande parte do pacote ocorre no plano do imaginário, dada a disparidade entre a promessa e o atendimento previsto. E, para o capital imobiliário, ela também é um excelente negócio.

### 4) O pacote favorece a desmercantilização da habitação, enquanto política de bem-estar social?

O volume de recursos públicos ou do FGTS destinados a subsidiar a operação dá a entender que se trata de uma imensa operação de distribuição de renda e de “salário indireto”. A taxa de subsídio é alta para a faixa de 0 a 3 salários, que deve pagar 10% de

seu rendimento ou o mínimo de 50 reais por mês, com juros zero, por um período de 10 anos. Mesmo que o desenho da transferência de renda seja positivo, é preciso compreender quais as intermediações sobre o recurso e seu resultado *qualitativo*, pois não se trata de uma transferência direta, como no caso do cartão Bolsa-Família. Enquanto o trabalhador recebe uma casa com *apenas* 32 m<sup>2</sup> de área útil (modelo proposto pela Caixa), provavelmente nas periferias extremas, a empreiteira pode receber por essa casa-mercadoria até 48 mil reais, ou 1,4 mil reais por m<sup>2</sup>.

Tal como é desenhado pelo pacote, o subsídio, neste caso, tem a família sem-teto como “álibi social” para que o Estado favoreça, na partição da riqueza social, uma fração do capital, a do circuito imobiliário (construtoras, incorporadoras e proprietários de terra). Na verdade, o subsídio está sendo dirigido ao setor imobiliário tendo como justificativa a “chancela social” da habitação popular.

### **5) O pacote colabora para a qualificação arquitetônica e a sustentabilidade ambiental dos projetos de habitação popular?**

Mesmo não superando a condição da forma-mercadoria, o pacote poderia pretender qualificar minimamente os projetos de habitação popular, inclusive obtendo os dividendos eleitorais de casas mais funcionais, bonitas e sustentáveis. Para tanto deveria mobilizar agremiações profissionais e universidades, avaliar referências internacionais e nacionais, favorecer critérios de sustentabilidade ambiental etc. Do ponto de vista do processo produtivo, poderia favorecer iniciativas sérias de pré-fabricação, já aproveitando o conhecimento acumulado, por exemplo, pelas fábricas públicas de edificações (como as coordenadas por João Figueiras Lima).

Mas não há preocupação com a qualidade do produto e seu impacto ambiental, a não ser a que é posta pelo próprio capital da construção e suas pífias certificações de qualidade, que garantem na verdade sua viabilidade como mercadoria, ou seja, a ratificação da prevalência do valor de troca sobre o valor de uso. As condições materiais e simbólicas de conjuntos habitacionais desse tipo, como se sabe, promovem a segregação dos trabalhadores e a falta de qualidades mínimas de vida urbana e serviços públicos. Quem mora ou visita conjuntos habitacionais assim reconhece neles o mesmo arquetipo dos presídios.

### **6) O pacote favorece a gestão democrática das cidades e o fortalecimento das administrações municipais?**

Os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desen-

volvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. São estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus proponentes. Os municípios não têm um papel ativo no processo a não ser na exigência de que se cumpra a legislação local, quando muito. Não são fortalecidas as estruturas municipais de gestão, projetos e controle do uso do solo.

É provável ainda que os municípios sejam pressionados a alterar a legislação de uso do solo, os coeficientes de aproveitamento e mesmo o perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos. As companhias habitacionais e secretarias de habitação devem estar preparadas para se tornar um balcão de “aprovações” e para doar terrenos à iniciativa privada.

## **7) O pacote favorece a reforma urbana e a função social da propriedade?**

Na ânsia de poder viabilizar o maior número de empreendimentos, o poder local ficará refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade. O “nó da terra” permanecerá intocado e seu acesso se dará pela compra de terrenos por valores de mercado (ou ainda acima destes). O modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas.

Não há nada no pacote, por exemplo, que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit), colaborando assim para o cumprimento da função social da propriedade. A existência desse imenso estoque de edificações vazias é mais um peso para toda a sociedade, pois são em sua maioria unidades habitacionais providas de infra-estrutura urbana completa, muitas delas inadimplentes em relação a impostos.

Não há dúvida que o pacote irá estimular o crescimento do preço da terra, favorecendo ainda mais a especulação imobiliária articulada à segregação espacial e à captura privada de investimentos públicos. Assim, a política habitacional de interesse social se tornará cada vez mais inviável, a menos que o governo siga dirigindo subsídios aos proprietários de terra.

## **8) Por que o pacote desconsidera os avanços institucionais recentes em política urbana no Brasil?**

O pacote foi elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, em diálogo direto com os setores imobiliários e da construção, desconsiderando diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano bem como a interlocução com o restante da sociedade civil. O Ministério das Cidades (mesmo entregue em 2005 ao PP)

foi posto de lado na concepção do programa, o Plano Nacional de Habitação foi ignorado em sua quase totalidade, o Estatuto da Cidade não foi tomado como um elemento definidor dos investimentos, o Conselho das Cidades sequer foi consultado, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como seu Conselho, foram dispensados. O decreto do pacote ainda define um comitê de acompanhamento formado exclusivamente por integrantes do governo.

## 9) O pacote habitacional é uma política anti-cíclica acertada?

Ele é anunciado como uma política anti-cíclica com objetivos sociais – que, em última instância, o justificam e parece desobrigar seus propositores de demonstrar seu impacto nas cadeias produtivas. Mesmo que a indústria da construção tenha um efeito multiplicador positivo, no caso da habitação popular, que se reduz praticamente à base dos produtos (cimento, tijolo, areia, madeira etc), o poder multiplicador é muito menor.

Do ponto de vista da *quantidade* dos empregos gerados, não há dúvida de que, pela sua baixa composição orgânica (poucas máquinas), a construção civil é uma empregadora maciça. Mas qual a *qualidade* deste trabalho? O pacote não faz nenhuma exigência em relação às condições de trabalho nos canteiros (sabidamente precárias e cheias de riscos) e não há medidas para fortalecer a legislação e órgãos de fiscalização. A negociação entre governo e construtoras para definir o menor custo viável por unidade deverá redundar, ainda por cima, em um aumento da exploração dos trabalhadores.

O tempo lento dos investimentos habitacionais e a preocupação com a rentabilidade privada descaracterizam o pacote como política anti-cíclica keynesiana. Uma opção teria sido a criação de frentes de trabalho diretamente mobilizadas pelos governos, com gastos dissociados do rentismo imobiliário. Além disso, é preciso lembrar que o governo mantém o superávit primário, mesmo que em menor proporção, quando a base da política anti-cíclica é a criação de déficit público.

Se considerarmos que o pacote não é, na verdade, a melhor política anti-cíclica, o “emergencial” e o “quantitativo” devem deixar de ser razões absolutas para ser condicionados por determinações mais *substantivas*, de modo a que prevaleçam critérios urbanos, sociais e ambientais mais adequados para se avaliar e implementar uma política habitacional.

## 10) O pacote fortalece os movimentos populares?

Os movimentos sociais urbanos e seus apoiadores lutam há décadas por subsídios massivos para a habitação popular. A conquista do subsídio em grande escala, como vemos, pode ser capitaneada pelo capital da construção ao invés de fortalecer as orga-

nizações populares. Da perspectiva dos trabalhadores, a luta por *quantidades* (de recursos, de unidades habitacionais, de famílias atendidas) não pode estar desvinculada das *qualidades* – isto é, das relações de produção, da concepção dos projetos, das condições de trabalho nos canteiros, do valor de uso das edificações, da forma urbana resultante, enfim, das qualidades de todo o processo social envolvido.

Os recursos disponibilizados para a política gerida por entidades sem fins lucrativos, isto é, pelas organizações populares, correspondem a apenas 3% do total do subsídio e é restrita à faixa de 0 a 3 salários mínimos, justamente a que menos interessa às empresas. O recurso limitado também pode promover uma disputa entre os movimentos, que passariam a se digladiar ao invés de questionar a desproporcionalidade de valores em favor das empreiteiras e o modelo geral do pacote.

## 11) O pacote garante a isonomia entre campo e cidade no atendimento à moradia?

O pacote prevê 500 milhões de reais para o Programa de Habitação Rural. Os valores são irrisórios: menos de 2% do total de subsídio do programa e com teto de 10,6 mil reais por unidade habitacional, o que é claramente inviável para uma construção digna. Do ponto de vista quantitativo são propostas 50 mil unidades habitacionais, o que corresponde a apenas 2,5% do déficit rural, de 1,75 milhões de unidades. Tais recursos não poderão, ainda, ser utilizados em assentamentos de reforma agrária, que deverão contar, daqui em diante, exclusivamente com recursos do Incra. Na verdade, a habitação rural, devido às dificuldades logísticas, distâncias entre lotes e limites para o ganho de escala, não despertou interesse das construtoras.

A precarização da política de habitação rural exprime uma incoerência da política habitacional com a de desenvolvimento regional no país, pois favorece o êxodo rural e o crescimento das precárias periferias urbanas. A maior quantidade individual de subsídios destinados à habitação urbana (cerca de 9 vezes maior ao subsídio do Incra) corrobora a divisão cada vez maior entre os padrões de cidadania no campo e na cidade e, por fim, fragiliza a reforma agrária, incentiva a migração e a inviabilidade crescente das próprias cidades.

## Considerações finais

O problema da moradia é real e talvez seja um dos mais importantes no Brasil. Contudo o “Minha Casa, Minha Vida” não o formula a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das ideologias dominantes. Ou seja, o pacote alçou a habitação a um “problema nacional” de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da

fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral.

Programas de reforma urbana sensatos já foram formulados no Brasil nos últimos 50 anos mas, a despeito dos esforços de movimentos populares e de técnicos progressistas, pouco se tornaram efetivos. Essa impossibilidade da reforma urbana no Brasil só pode ser entendida num contexto mais amplo, descrito por Florestan Fernandes como a “impossibilidade de um programa de reformas” em nosso país. No caso das cidades, contudo, um programa socialista nunca foi formulado no Brasil, dado o atraso, o idealismo ou o pragmatismo das discussões nesse campo. É preciso, no entanto, que ele seja imaginado coletivamente pelas forças de esquerda, sob pena de assimilarmos novas derrotas e acumularmos resignações, sem uma perspectiva clara do que fazer e pelo que lutar.



Em certos contextos brasileiros, o risco de um jovem negro ser assassinado é cinco vezes maior que o risco que corre um jovem branco (Waiselfisz, 2004). É impossível deixar de ver o racismo como “modulador” de tais práticas violentas. Basta percebermos a violência estrutural de dados como o “Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005 – Racismo, Pobreza e Violência” (Moreira, 2005). Ali veremos que, apesar do crescimento da renda das últimas décadas, o percentual de negros pobres nunca ficou abaixo de 64%. Embora sejam 44,7% da população total, os negros são 70% entre os 10% mais pobres e não passam de 16% entre os 10% mais ricos. Os dados de mortes apontam para uma continuidade de práticas históricas repressivas e genocidas contra essa população (Flauzina, 2008).

## Direitos de crianças e adolescentes: Extermínio, racismo e o Velho Silêncio

*Maria Helena Zamora<sup>1</sup> e Claudia Canarim<sup>2</sup>*

Para Carlos André, doze anos, esmagado por  
um trator em Maceió enquanto dormia no lixo,  
cansado de buscar comida na imundície.

Uma sociedade injusta coloca em desvantagem, sobretudo, os mais jovens, assim como os grupos mais vulneráveis. O direito à vida está ameaçado nos contextos de violência estrutural aos quais se somam a violência criminal e das forças repressivas do

---

<sup>1</sup> Maria Helena Zamora é doutora em Psicologia. Vice-Coordenadora do Laboratório Interdisciplinar de pesquisa e Intervenção Social – LIPIS da PUC-Rio

<sup>2</sup> Claudia Canarim é psicóloga. Pós-Graduada em Análise Institucional, Esquizoanálise e Esquizodrama pela Fundação Gregorio Barenblitt - MG

Estado. No Brasil, uma das economias mais promissoras, e também um dos países mais desiguais do mundo, essas afirmações encontram uma trágica confirmação. Aqui é perigoso ser homem, ter entre 14 e 24 anos, ser negro e morador de regiões de baixa renda. Tal conclusão pode ser tirada a partir da leitura de diversos relatórios de pesquisas sobre índices de homicídios entre jovens. O impressionante a respeito destes dados é que partiram de estudos, instituições e organizações distintas, mas que acabaram por chegar ao mesmo perfil deste “jovem-alvo”. Aqui comentaremos ligeiramente apenas três desses estudos.

O “Mapa da Violência 2006: Os Jovens do Brasil”, de Jacobo Waiselfisz (2006), veio reafirmar que há um avanço da violência homicida, explicado exclusivamente pelo aumento dos assassinatos contra a juventude. Os homicídios vitimaram preferencialmente os homens (93%) e os negros, cujo índice chega ser 73,1% superior ao dos brancos em relação à população total, e sobe para 85,3% quando se refere aos jovens. Os homicídios prevalecem na faixa de 20 a 24 anos, e é na faixa dos 14 aos 16 anos – a adolescência – que mais tem crescido nos últimos anos. E foi constatada uma marcada tendência de interiorização dessas mortes.

A partir desse último dado, Waiselfisz produziu o “Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros” (2008), abrangendo a década 1996/2006. Dos 556 municípios com as maiores taxas de homicídio na população total, embora sejam apenas 10% do total de municípios, concentram 73,3% dos homicídios ocorridos no país em 2006. São municípios de grande porte, contudo, todas as unidades federativas possuem ao menos um município integrando esse grupo. No caso do Amapá, Pernambuco, Rio de Janeiro e Roraima, 40% ou mais de seus municípios fazem parte deste grupo crítico. Portanto, a presença desses óbitos em cidades pequenas e supostamente “pacatas”, é uma realidade.

Em 2009 foi lançado o “Índice de Homicídios na adolescência” (LAV/UERJ e outros, 2009), feito em 267 municípios brasileiros. Ele mostrou que temos uma média de 2,03 adolescentes mortos por homicídio antes de completar os 19 anos, para cada grupo de 1000 adolescentes. Há cidades em que esse número chega quase a dez mortos por mil. A cifra é bastante elevada, já que são mortes perfeitamente evitáveis em uma sociedade não violenta, como revelam estudos comparativos.

Resumindo, temos 13 adolescentes assassinados por dia no Brasil, geralmente por armas de fogo. Lembremos que se trata de pessoas entre 12 e 17 anos, segundo nossa definição legal. Contudo, se incorporarmos a esse conjunto as crianças, são 16 os mortos por dia. É significativo que a grande maioria - mais de 90% - dos mortos seja do sexo masculino.

Em certos contextos brasileiros, o risco de um jovem negro ser assassinado é cinco vezes maior que o risco que corre um jovem branco (Waiselfisz, 2004). É impossível

deixar de ver o racismo como “modulador” de tais práticas violentas. Basta percebermos a violência estrutural de dados como o “Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005 – Racismo, Pobreza e Violência” (Moreira, 2005). Ali veremos que, apesar do crescimento da renda das últimas décadas, o percentual de negros pobres nunca ficou abaixo de 64%. Embora sejam 44,7% da população total, os negros são 70% entre os 10% mais pobres e não passam de 16% entre os 10% mais ricos. Os dados de mortes apontam para uma continuidade de práticas históricas repressivas e genocidas contra essa população (Flauzina, 2008).

Entendemos que os fatos expostos são absolutamente escandalosos; são números de óbitos que muitos países em guerra não têm e para os quais, contudo, não vimos ser levantado um elenco de providências urgentes e imediatas a serem tomadas para resolver essa situação intolerável. Nem vimos a indignação contra tal barbárie tomar a mídia, a opinião pública, a chamada sociedade civil organizada, as ruas. Convivemos com esses dados, com certa resignação ou até com indiferença: na verdade, um silêncio cúmplice. A sociedade brasileira pouco sabe ou quer saber da real dimensão desses fatos, se é que não os legitima, já que ainda se sente ameaçada pela figura do “menor perigoso” – ou seja, os meninos, adolescentes e jovens negros e de origem popular.

Esta ausência de mobilização diante de um morticínio de meninos, esta tolerância diante do intolerável, é especialmente estranha em um país onde a infância e adolescência e todos os assuntos que lhe são relacionados são considerados sob o princípio da “prioridade absoluta”, de acordo com o texto da Constituição Federal. Isso deveria lhes dar um primeiro lugar na preocupação de todos os governantes, legisladores e parlamentares. As estratégias para combater o problema ainda se esboçam, mas não têm a centralidade que deveriam ter.

Contudo, é possível encontrar governantes que promovem e endossam a violência letal de suas polícias para empreender supostas ações de prevenção e combate ao crime, inclusive ao lidar com a população civil, utilizando para essas operações até mesmo os tanques de guerra. Este é o caso do Rio de Janeiro, por exemplo. Em tais operações, com alegadas “balas perdidas”, meninos e jovens têm sido abatidos ou feridos. Abusos de todo tipo têm sido cometidos; os moradores vivem aterrorizados. E é preciso dizer que neste tipo de ação perdem todos, inclusive os policiais (Anistia Internacional, 2009).

De fato, há dezenas de parlamentares dedicados a elaborar e propor não projetos de lei que possam defender a vida dos mais jovens, mas sim propostas destinadas a rebaixar a maioria penal, planejando colocar nas terríveis cadeias brasileiras, já fartamente denunciadas, os meninos e meninas, a partir de dezesseis anos ou menos. Vemos também que alguns se mobilizam para o aumento do tempo de internação (privação de liberdade), uma das medidas socioeducativas (supostamente) destinadas a recompor a

cidadania dos adolescentes em conflito com a lei. Mais repressão, mais prisão, mais violência, mais do mesmo na vida dos jovens.

O silêncio sobre a morte de meninos e rapazes é também explicável pela própria condição social e econômica das vítimas e pela forma como elas são vistas em uma sociedade desigual. Os negros e pardos vítimas de homicídios, aqui mencionados, são, em sua maioria, pobres e miseráveis, de baixa ou nenhuma escolaridade e viviam em territórios estigmatizados - favelas, ruas, lixões. Essas mortes acompanham a formação do nosso bárbaro processo “civilizatório” e colonialista, uma verdadeira “estética da escravidão”, como sustenta a historiadora Vera Malaguti Batista (2003).

Atualmente, em um contexto neoliberal de perda de segurança estatal, a violência, a violação de direitos e a criminalização parece ser um modo de lidar com a população mais pobre, sempre pensada como potencialmente perigosa. São uma população sobrando, um “refúgio humano”, no dizer de Bauman (2005), não pensado como útil, produtivo ou consumidor na face sinistra da globalização contemporânea.

Neste verdadeiro genocídio da população afrodescendente, pouco importa se esses meninos estão ou não envolvidos nas dinâmicas criminais, especialmente referidas ao comércio de drogas ilegais, se eles estudavam, trabalhavam ou ajudavam de alguma forma no sustento de suas famílias. Existem situações concretas de vulnerabilidade, bem conhecidas. Mas precisamos aqui acentuar que esta visão não apenas não explica todos os fatos como também pode nos levar a uma moralização da causa dessas mortes, atribuindo ao comportamento da vítima a causa de sua eliminação. Devemos entender que os afetados são quase sempre os adolescentes antes já afetados antes pela precariedade de um sistema de garantia de direitos, que deveria articular as áreas de saúde, alimentação, educação, lazer, cultura, profissionalização, moradia, transporte, entre outros. O diagnóstico é claro. No campo da política pública não fazer nada para deter o extermínio é deliberado.

Como pensar em garantir a vida e todos os direitos para a população mais jovem quando, nas palavras das senhoras de uma favela carioca que entrevistamos recentemente, “a vida não vale nada”, “o perigo é enorme”, “todo dia penso que meu filho pode morrer”? Não é uma percepção irreal. Menos de uma semana depois dessa conversa, um menino de quinze anos da favela mais próxima colocava o lixo fora de casa quando foi atingido por um tiro na cabeça. Enquanto os moradores acusavam a polícia pelo disparo, esta negava categoricamente as acusações.

Acreditamos que aqui se impõe uma questão importante. Em tempos de extermínio, podemos nos contentar com a mera vida, uma vida reduzida à vida nua, destituída da dimensão política, para os jovens (Agambem, 2002)?

Na verdade pensar em garantir somente a sobrevivência é reeditar o Código de Menores, onde uma perspectiva assistencialista e punitiva poderia garantir pelo menos “o pão, um teto, um trabalho decente” para os “menores” a quem ele dizia proteger.

Somente estar vivo não é viver. Lembremos do líder sul-africano Steve Biko: “A gente ou está vivo e orgulhoso, ou está morto. E quando se está morto, a gente não liga mesmo”. Negro, orgulhoso e vivo – eis o medo da elite. E parece que este é o assunto que no Brasil não se pode tocar, que precisa ser negado para reforçar um mito de igualdade racial, esta mistificação ordinária, jamais constatada, que permite e justifica os massacre dos meninos pretos e o velho silêncio que o acompanha.

Em uma sociedade adultocêntrica como a nossa, os adolescentes não apenas ainda não falam por si mesmos como sequer se pensa que eles podem e devem participar da vida cidadã e de todas as decisões que lhes dizem respeito. Não se ouve ou se condena e se criminaliza sua desobediência sobre aquilo mesmo que nós, adultos, não deveríamos nos acostumar. Como fazer ouvir a voz daqueles que não conhecem seus direitos e a quem os direitos também não conhecem, a não ser como uma identidade estabelecida de “adolescente”? Lembremos ainda que reduzi-los a vítimas e ousar pensar e falar por eles é mais uma vez repetir-se na posição autoritária.

A própria expressão parece encerrar uma natureza em si mesma, que tenho visto incessantemente repetida por pais, pela mídia, por gestores públicos, trabalhadores da justiça, da saúde e da educação, estudiosos, por tantos especialistas, que têm se esforçado em fabricar, em reificar. São palavras que descrevem e aprisionam uma criatura instável, vítima de seus hormônios, movida por oscilações que ela não controla nem pode controlar, não confiável, perturbada em sua capacidade de aprender e de se expressar. Sobre tudo o adolescente, menino ou menina, é um gerador de problemas. Alguém que parece ter predileção por álcool e drogas, que tende à violência, que engravida fora de hora, que consome ou quer consumir, desenfreados. São características atribuídas que passam a ser percebidas como uma essência, em que “qualidades” e “defeitos” como rebeldia, melancolia, agressividade, impulsividade, entusiasmo, introspecção... passam a ser considerados sinônimos do ser adolescente (Coimbra, Bocco, Nascimento, 2005).

Ora, sabemos os efeitos da estigmatização sobre aqueles que são atingidos por eles: aqui tratamos disso. O que um olhar atravessado por tendências patologizantes produz quando se atende, se escuta, se trabalha com adolescentes, quando eles são julgados? Que conseqüências isso pode ter no tipo de sociedade em que vivemos, que não apenas procura controlar, mas também classificar negativamente as diferenças?

Entrevistamos recentemente um psicólogo que trabalha no Judiciário, que disse entender que era parte de seu trabalho “conscientizar os meninos infratores que chegam a meu atendimento que a sociedade os teme e os odeia; que eles precisam saber disso e

se defender; formular estratégias de vida. Que se eles morrerem, só a família vai chorar ou reclamar. Ninguém vai falar nada! Nós somos meia dúzia, os que se importam com eles!”. Solidão e tristeza na voz de “quem se importa” e ainda tenta.

Cumpra a todos nós romper com o mascaramento da realidade, divulgando os fatos, alimentando as informações. Temos, porém, que superar o “teatro das denúncias”, que nos paralisa no horror ou que pode dar ensejo a novas “acomodações” com “mais do mesmo”. Temos que cobrar e propor novas ações concretas, dando visibilidade e escuta aos corpos e às vozes dos meninos e meninas, de suas famílias e de seus coletivos; pensando junto com eles novas saídas. Mas chamando mais gente para a discussão, apostando na formação, sem sermos nem nos sentirmos tão poucos. E a discussão da mídia, em seu papel de fabricante de subjetividades, precisa mais uma vez e sempre ser retomada.

Entendendo os direitos humanos como produções históricas bem datadas, interessa-nos pensar a singularidade de cada adolescente, de cada um, e a partir daí propor e formular novos direitos, novas possibilidades de afirmação da vida, novas respostas criativas à enorme possibilidade do (bio)poder de controlá-la.

## Referências Bibliográficas

AGAMBEN, G. (2002) *Homo sacer - O poder soberano e a vida nua 1*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Anistia Internacional (2009) “Declaração Pública: Violência no Rio de Janeiro - o desafio de mudar”. Disponível em: <http://www.torturanuncamais-rj.org.br/denuncias.asp?CodDenuncia=185>

BATISTA, V. M. (2003) *O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história*. Rio de Janeiro: Revan.

BAUMAN, Zigmund. (2004) *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar.

COIMBRA, C., BOCCO, F. e NASCIMENTO, M. L. Subvertendo o conceito de adolescência. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*. Junho 2005, vol.57, no.1, p. 2-11. Disponível em: [http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S180952672005000100002&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180952672005000100002&lng=pt&nrm=iso).

FLAUZINA, A. L. (2008) *Corpo negro caído no chão – O sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto.

Laboratório de Análise da Violência (LAV/UERJ), Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), Observatório de Favelas e UNICEF (2009) *Índice de homicídios na adolescência – Análise preliminar*. Brasília: SEDH.

MOREIRA, D. org. (2005) *Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005 – Racismo, pobreza e violência*. Brasília, PNUD.

WAISELFISZ, J. (2004) Mapa da violência IV – Os jovens no Brasil. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Secretaria Especial de Direitos Humanos.

WAISELFISZ, J. Mapa da Violência 2006: os jovens do Brasil. Brasília: OIE, 2006. 162 p. Disponível em site: <http://www.oei.org.br/mapaviolencia.pdf>. Último acesso em 14/05/2008.

WAISELFISZ, J. *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008*. Brasília: RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, 2008. 111 p. Disponível em: [http://www.ritla.net/index.php?option=com\\_content&task=view&lang=en&id=2313](http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&lang=en&id=2313). Último acesso em 14/05/2008.



Capítulo III  
**DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS,  
CULTURAIS E AMBIENTAIS**



*Trabalhadores rurais encontrados em regime escravo,  
em carvoaria, Ribas do Rio Pardo, Mato Grosso do Sul*



**O mercado de trabalho brasileiro tem como sua marca a heterogeneidade. Rotatividade, alto desemprego e baixa remuneração são alguns dos traços dessa desigualdade. Sem contar a dificuldade que mulheres, jovens e negros enfrentam ao buscar uma nova colocação: além do maior desemprego, recebem as menores remunerações e estão mais sujeitos a vínculos mais precários de contratação.**

## **Direto ao Trabalho: os desafios de se trabalhar no Brasil**

*Clemente Ganz Lúcio<sup>1</sup> e Patrícia Lino Costa<sup>2</sup>*

O mercado de trabalho brasileiro cresceu, nos últimos quatro anos, impulsionado pela trajetória ascendente da economia do país. Novos postos de trabalho, aumento da massa salarial e maior formalização na contratação foram alguns dos bons resultados observados neste período de crescimento. Mesmo os efeitos da crise econômica internacional sobre o emprego não foram tão negativos quanto previstos e já se verifica restabelecimento da saúde da economia e a expansão da ocupação em alguns setores.

No entanto, apesar de o crescimento ter amenizado os problemas estruturais do mercado de trabalho, não eliminou o elevado contingente de pessoas que buscam encontrar um emprego nem suprimiu a informalidade das relações de trabalho e uma proporção grande de trabalhadores não consegue acesso aos benefícios legais que o contrato formal garante. A rotatividade da mão de obra é elevada, devido à facilidade em se

---

<sup>1</sup> *Sociólogo, Diretor Técnico do DIEESE, membro do CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do Observatório da Equidade e do Conselho de Administração do CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.*

<sup>2</sup> *Economista e assessora da Direção Técnica do DIEESE.*

demitir trabalhadores; há uma grande parcela de autônomos que não têm proteção social relacionada ao trabalho. Tudo isso sem contar a dificuldade enfrentada por milhares de jovens, negros e mulheres em conseguir uma ocupação de qualidade e bem remunerada.

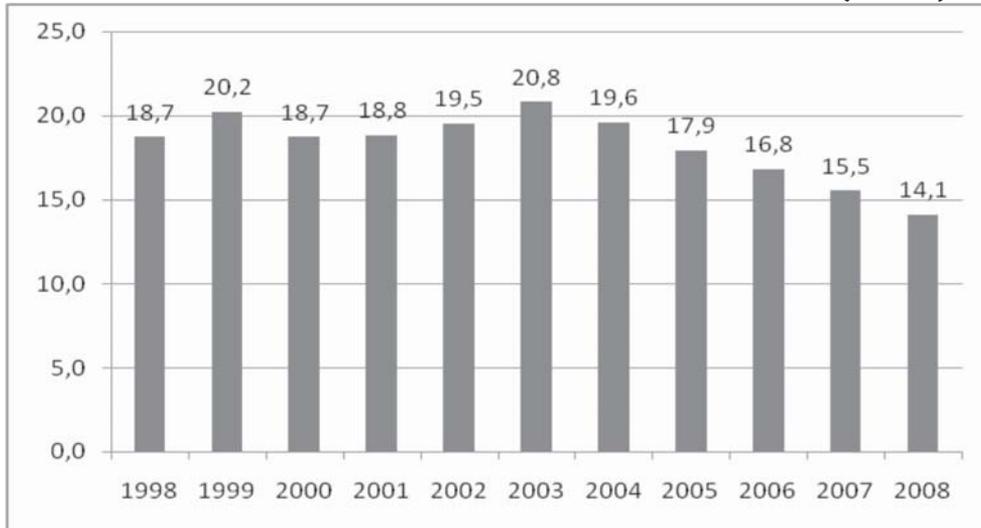
A defesa exacerbada da flexibilização das relações de trabalho nos anos 90 intensificou fenômenos como a terceirização, a contratação por tempo determinado e a substituição da produtividade em remuneração variável por meio da participação nos lucros e resultados. Também possibilitou o crescimento da “pejotização”, nome dado à contratação de trabalhadores na condição de pessoas jurídicas, situação que, muitas vezes, reflete apenas a vontade das empresas em não pagar os custos trabalhistas, transferindo aos trabalhadores, essa responsabilidade.

Novas questões se somam aos problemas antigos e colocam desafios para que se possa assegurar a todos o direito ao trabalho. Isto significa que além do acesso à ocupação, deve-se garantir que seja de qualidade, como indica o conceito de trabalho decente, propugnado pela OIT: “um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho”.

Altas taxas de desemprego: o desafio de incluir 2,8 milhões de pessoas sem emprego

O crescimento da economia permite a redução gradual da taxa de desemprego total, que, em 2008, manteve-se em patamar bastante inferior ao verificado em 1999, conforme mostram os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)<sup>3</sup>, realizada pelo DIEESE e a Fundação Seade, em convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego e instituições regionais. A taxa de desemprego média das regiões - que em 2003 era de 20,8%, o maior percentual apurado para o conjunto de regiões metropolitanas - passou para 16,8%, em 2006, e se reduziu até 14,1%, em 2008 (Gráfico 1). Mesmo com essa redução, o número de desempregados no conjunto das regiões metropolitanas somou 2,8 milhões no ano passado. Vale destacar que, no caso da região metropolitana de São Paulo, onde o total de desempregados foi de 1,4 milhões de pessoas em 2008, cerca de 18% deles estava a mais de um ano sem trabalho, o que indica a dificuldade de uma determinada parcela de pessoas em conseguir uma nova ocupação.

**Gráfico 1**  
**Taxa de desemprego total**  
**Regiões Metropolitanas e Distrito Federal – 1999 a 2008**  
 (Em %)



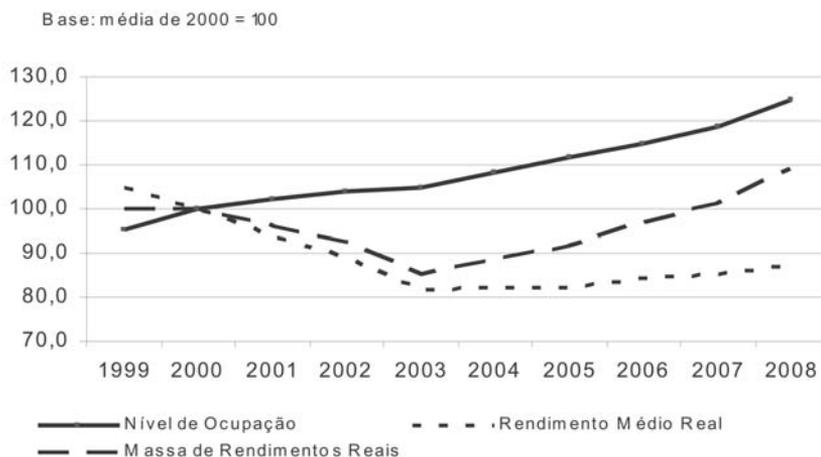
Fonte: DIEESE, SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Elaboração: DIEESE

Os dados da PED também evidenciam desempenhos diferentes para o nível de ocupação e para a massa de rendimentos metropolitanos entre 1998 e 2008: enquanto o primeiro cresceu de forma lenta e constante desde 1998, os rendimentos reais se caracterizaram por dois momentos distintos. De 1998 a 2003, a massa de rendimentos reais dos ocupados caiu fortemente, acompanhando as baixas taxas de investimento e de crescimento do PIB. A partir de 2004, a massa de rendimento cresceu e quase recuperou o patamar de 1998, puxada, principalmente, pela expansão da ocupação e pela formalização dos postos de trabalho. Nesse período, o PIB também apresentou taxas mais elevadas, mas o investimento manteve praticamente a mesma média do período anterior, o que pode ser explicado pela ocupação da capacidade ociosa (Gráfico 2).

A partir de 2004, o rendimento médio real dos ocupados também acompanhou a tendência de ampliação verificada para a massa, mas em um ritmo muito menor, ficando ainda longe do patamar do início do período analisado. Este dado torna evidente que a massa de rendimento cresceu mais em função do nível de ocupação do que do rendimento médio dos ocupados.

**Gráfico 2**  
**Índices do Nível de Ocupação, do Rendimento Médio Real**  
**e da Massa de Rendimentos Reais dos Ocupados –**  
**Regiões Metropolitanas e Distrito Federal - 1998-2008**



Fonte: DIEESE, SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Elaboração: DIEESE

**Elevada Rotatividade:** a marca da flexibilidade das relações de trabalho

Uma parcela expressiva da força de trabalho brasileira permanece por pouco tempo no mesmo posto. A elevada rotatividade da mão de obra é uma característica da flexibilidade do mercado de trabalho do país, tanto do ponto de vista da alocação quanto da remuneração da força de trabalho.

Por permanecer pouco tempo em um emprego, o trabalhador tem pouca possibilidade de desenvolver novas habilidades. Como resultado, parte do empresariado prefere demitir o empregado e contratar um novo quando precisar, do que investir em quem já está na empresa.

Dados do Cadastro Geral de Admitidos e Desligados – Caged, um sistema de registro administrativo disponibilizado pelo MTE - mostraram que de 1998 a 2009 (janeiro a julho), o volume de vínculos de trabalho criado sempre foi muito próximo ao volume de desligamentos, indicando a alta rotatividade da força de trabalho. Por exemplo, entre janeiro e julho de 2009, foram contabilizadas 9,3 milhões de admissões e 8,8 milhões de desligamentos. O saldo entre admitidos e desligados foi positivo, 437 mil vínculos.

**Tabela 1**  
**Movimentação do emprego**  
**Brasil - 1998 a 2009**

<b>Ano</b>	<b>Admissões</b>	<b>Desligamentos</b>	<b>Saldo</b>
1998	8.067.389	8.649.134	-581.745
1999	8.181.425	8.377.426	-196.001
2000	9.668.132	9.010.536	657.596
2001	10.351.643	9.760.564	591.079
2002	9.812.379	9.049.965	762.414
2003	9.809.343	9.163.910	645.433
2004	11.296.496	9.773.220	1.523.276
2005	12.179.001	10.925.020	1.253.981
2006	12.831.149	11.602.463	1.228.686
2007	14.341.289	12.723.897	1.617.392
2008	16.659.331	15.207.127	1.452.204
<b>2009 (jan-jul)</b>	<b>9.323.166</b>	<b>8.885.258</b>	<b>437.908</b>

*Fonte: MTE, CAGED*

*Elaboração: DIEESE*

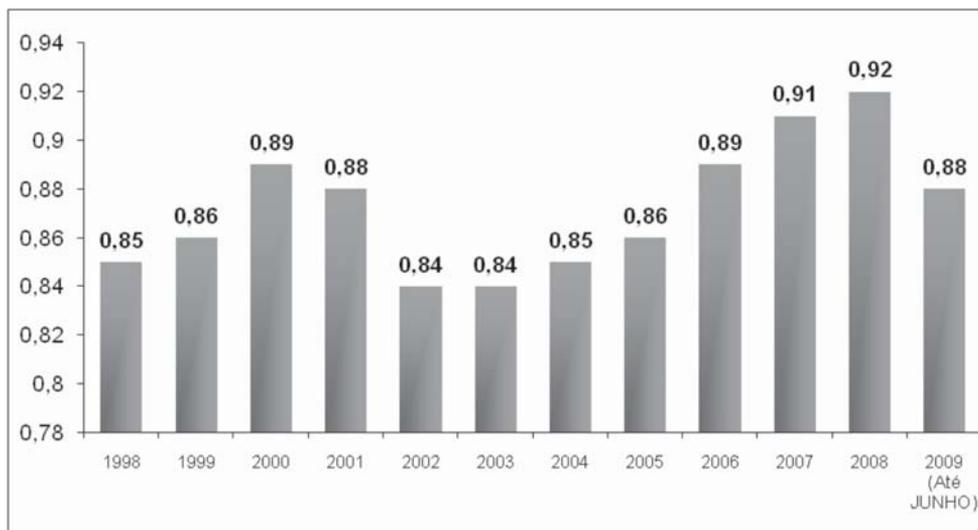
Obs.: Para 2009, foi considerado o período de janeiro a julho.

Essa rotatividade também tem impacto negativo sobre os rendimentos. De uma forma geral, a média dos salários dos admitidos é menor do que a dos demitidos, o que mostra que há um ajuste de custos de produção por conta da facilidade em se demitir os trabalhadores.

Nos momentos em que o nível de atividade teve expansão, houve melhora na relação entre o salário dos admitidos e desligados, como se verificou em 2000 (0,89%) e entre 2004 e 2008 (passou de 0,84% a 0,92%, respectivamente). A fragilidade do mercado de trabalho em função da crise econômica agravou essa relação, em 2009, reduzindo a relação entre salário médio de admitidos e desligados.

Gráfico 3  
Evolução da relação entre salário médio de admitidos e desligados  
Brasil – 1998 a 2009

(Em %)



Fonte: MTE, CAGED

Elaboração: DIEESE

Obs.: 2009 primeiro semestre

Terceirização: uma nova forma de flexibilização e precarização?

Nas duas últimas décadas, houve significativa expansão da terceirização no Brasil. A abertura econômica aumentou a concorrência e obrigou as empresas a reduzirem custos. Sobretudo, a recessão econômica diminuiu o nível de atividade, aumentando a necessidade de cortes nos custos da empresa.

Define-se a terceirização como estratégia de gestão caracterizada pelo repasse de um serviço ou produção - que antes era executado internamente - para outras empresas ou entidades/instituições externas, por meio de assinatura de contratos entre as partes. Geralmente, há a transferência de atividades que não correspondem ao “*core business*” para outras empresas com o objetivo de reduzir custos; procura-se, assim, transformar custo “fixo” em “variável” e simplificar processo produtivo e administrativo.

No entanto, o processo pode ter duas faces independentes, mas não excludentes. Pode ocorrer a desativação parcial ou total de setores produtivos, ou seja, a empresa deixa de “produzir” e passa a “comprar”; e/ou contratar empresas terceiras que alocam trabalhadores para execução de algum serviço no interior da empresa cliente.

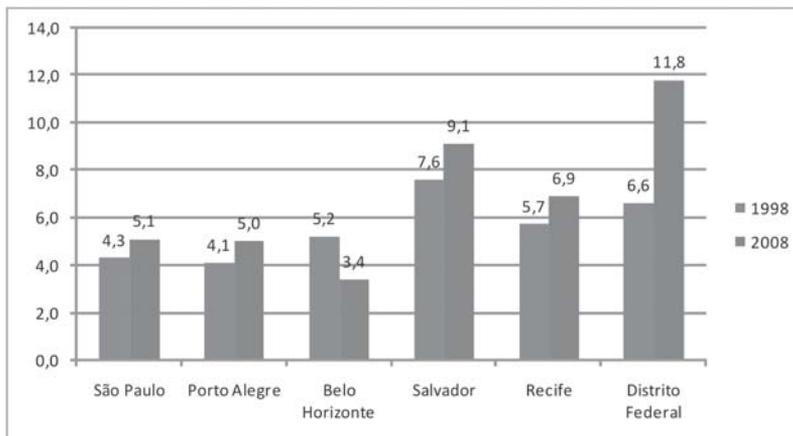
A terceirização tende a estar associada à estratégia de “focalização”: a empresa passa a se concentrar em suas atividades, ou seja, naquelas atividades que a diferenciam frente à concorrência e aos demais consumidores.

No Brasil, os setores mais vulneráveis à terceirização são limpeza, vigilância, centrais de atendimento (*call centers*), suporte administrativo (recursos humanos e gerenciamento), manutenção, transporte, alimentação e informática.

Mas, essa prática tem sido associada à precarização das condições de trabalho, ou seja, redução dos salários e benefícios; à informalidade; ao incremento da jornada; à redução no total de postos de trabalho; ao aumento das doenças profissionais; à elevação no número de acidentes de trabalho, entre outros. E, insere-se, também, como uma forma de flexibilizar as relações de trabalho, uma vez que a firma contratante deixa de ter custos econômicos diretos com o trabalho, entre os quais admissão, demissão, treinamento e benefícios sociais. Além disso, a terceirização dificulta a ação sindical de proteção coletiva do trabalho.

Dados da PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego - indicam que o total de trabalhadores terceirizados no setor privado cresceu, entre 1998 e 2008, em todas as regiões metropolitanas e no Distrito Federal, exceto em Belo Horizonte, onde o percentual reduziu-se de 5,2% para 3,4% (Gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Proporção de trabalhadores terceirizados**  
**no total de postos gerados por empresas**  
**Regiões Metropolitanas e Distrito Federal 1998 a 2008**  
**(Em %)**



Fonte: DIEESE, SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Elaboração: DIEESE

Novas formas de contratação ou de precarização?

No Brasil, a forma de contratação padrão do capitalismo, atualmente, é a contratação de trabalhador assalariado no setor privado (com carteira assinada) ou público, por prazo indeterminado e jornada legal de, no máximo, 44 horas semanais. Os mercados de trabalho metropolitanos pesquisados pela PED se caracterizam, preponderantemente, pela composição entre a relação assalariada clássica ou padrão, promovida pela empresa capitalista. Mas destacam-se também a inserção por conta própria e outros elementos importantes como contratação à margem da modalidade padrão, por exemplo, o assalariamento sem carteira assinada na iniciativa privada.

Entre 1998 e 2008, apenas no Distrito Federal e em Porto Alegre houve aumento das formas de contratação à margem da modalidade padrão. Em São Paulo, os percentuais não se alteraram. Nas demais regiões, houve redução. Apesar do resultado favorável ocasionado pelo crescimento econômico e pelo intenso movimento de formalização da contratação verificado entre 2004 e 2008, a proporção de postos de trabalhos gerados fora da modalidade padrão variou entre 21,9% (Belo Horizonte) e 33,9% (Recife) (Tabela 2).

**Tabela 2**  
**Distribuição dos postos de trabalho gerados**  
**por empresas, segundo formas de contratação**  
**Regiões Metropolitanas e Distrito Federal 1998 a 2008**  
**(Em %)**

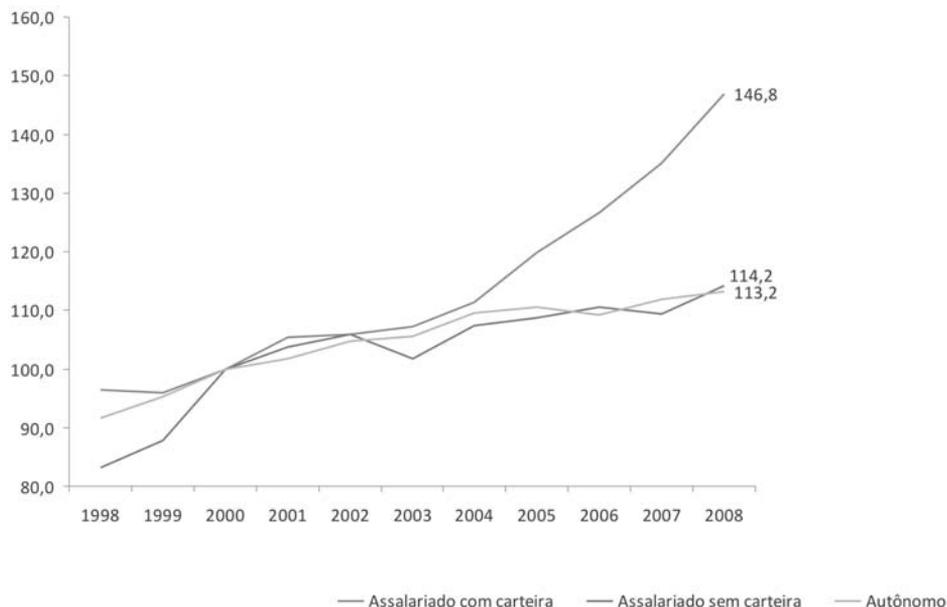
Formas de contratação	São Paulo	Porto Alegre	Belo Horizonte	Salvador	Recife	Distrito Federal
<b>1998</b>						
Contratação padrão	68,4	77,9	72,6	65,8	64,2	74,6
<b>Assalariados contratados diretamente</b>						
Com carteira - setor privado	57,4	61,5	56,1	43,9	44,1	35,2
Com carteira - setor público	4,0	6,4	5,4	6,9	7,1	6,2
Estatutário	7,0	10,0	11,2	15,0	13,0	33,1
<b>Outras formas de Contratação</b>	<b>31,6</b>	<b>22,1</b>	<b>27,4</b>	<b>34,2</b>	<b>35,8</b>	<b>25,4</b>
<b>Assalariados contratados indiretamente</b>						
Sem carteira - setor privado	17,1	10,4	14,5	16,9	17,3	12,2
Sem carteira - setor público	1,7	2,3	2,2	4,2	3,4	2,6
Assalariados terceirizados	4,3	4,1	5,2	7,6	5,7	6,6
Autônomos para uma empresa	8,5	5,3	5,6	5,4	9,4	4,1
Total de postos de trabalho	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2008						
<b>Contratação padrão</b>	<b>69,0</b>	<b>75,3</b>	<b>78,1</b>	<b>68,9</b>	<b>66,1</b>	<b>69,9</b>
<b>Assalariados contratados diretamente</b>						
Com carteira - setor privado	59,7	61,4	62,6	51,6	50,0	41,7
Com carteira - setor público	3,2	4,3	3,5	4,1	4,5	4,6
Estatutário	6,1	9,6	12,0	13,2	11,6	23,7
<b>Outras formas de Contratação</b>	<b>31,0</b>	<b>24,7</b>	<b>21,9</b>	<b>31,1</b>	<b>33,9</b>	<b>30,1</b>
<b>Assalariados contratados diretamente</b>						
Sem carteira - setor privado	17,3	12,6	10,8	14,7	15,2	10,9
Sem carteira - setor público	1,3	3,3	3,0	3,7	4,0	3,4
Assalariados terceirizados	5,1	5,0	3,4	9,1	6,9	11,8
Autônomos para uma empresa	7,3	3,8	4,7	3,6	7,8	3,9
Total de postos de trabalho	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DIEESE, SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.  
Elaboração: DIEESE

A partir de 2004, período de crescimento, o movimento do mercado de trabalho brasileiro foi marcado pela contratação formal, ou seja, contratos com carteira de trabalho assinada. No entanto, em 2008, cerca de 10% do total de ocupados (ou 20% dos assalariados do setor privado) eram assalariados sem carteira de trabalho assinada e 18% eram autônomos nas regiões metropolitanas pesquisadas. Apesar da ainda elevada participação de formas mais precárias de inserção no mercado de trabalho, pode-se perceber que, das ocupações geradas entre 1998 e 2008, as com carteira de trabalho assinada cresceram de forma mais intensa (46,8%), principalmente a partir de 2003, enquanto o assalariamento sem carteira aumentou 14,2% e o trabalho autônomo 13,2% no mesmo período (Gráfico 5).

Gráfico 5  
Índices das Estimativas dos Ocupados, por Posição na Ocupação  
Regiões Metropolitanas e Distrito Federal 1998 a 2008  
(Em %)



Fonte: DIEESE, SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Elaboração: DIEESE

Percebe-se então que, em períodos de crise, há tendência de ampliação das formas de contratação alternativas, muitas ilegais e outras que mascaram uma relação assalariada e de subordinação: aumento da terceirização de parte da produção e de serviços, da contratação direta do trabalhador como autônomo e do assalariamento sem carteira de trabalho assinada do setor privado. Como estratégia de sobrevivência frente às mudanças e incertezas da economia, as empresas utilizam-se das novas formas de contratação tais como o assalariamento sem carteira e o trabalho do autônomo que só atua para uma empresa. Desta forma, a empresa acaba por transferir para o próprio trabalhador, no último caso, parte do custo de seu trabalho; ou, no primeiro, a “opção” por uma relação fora da proteção coletiva do trabalho aportada pelo sindicato e fora da proteção social garantida pelo Estado.

## Considerações Finais

O mercado de trabalho brasileiro tem como sua marca a heterogeneidade. Rotatividade, alto desemprego e baixa remuneração são alguns dos traços dessa desigualdade. Sem contar a dificuldade que mulheres, jovens e negros enfrentam ao buscar uma nova colocação: além do maior desemprego, recebem as menores remunerações e estão mais sujeitos a vínculos mais precários de contratação.

A estes velhos problemas, somam-se novas questões como a contratação de autônomos por uma só empresa, a terceirização e outras formas de flexibilização das relações de trabalho. Novos e velhos desafios colocam, para toda sociedade, a necessidade de se repensar a estratégia de crescimento. É necessário incorporar a noção de desenvolvimento ao projeto que se quer para o país.

Todas as ações e políticas públicas claras devem estar intencionalmente voltadas para a geração de emprego e renda, para garantir o direito ao trabalho a todos aqueles que o desejam. Deve também garantir espaços de negociação que favoreçam os trabalhadores para que possam lutar pela qualidade de trabalho e remuneração. Assim é preciso pensar:

- v Políticas de geração de emprego voltadas para os desempregados de longa duração e mais vulneráveis (baixa qualificação, baixíssima renda, volatilidade ocupacional).
- v Criação de mecanismos de proteção social e trabalhista para desempregados de longa duração.
- v Investimento em ações que favoreçam a formalização do trabalho segundo as diferentes inserções ocupacionais.
- v Incentivo às negociações coletivas como forma de partilha de ganhos obtidos pelas empresas, na forma de remuneração ou por meio da melhora das condições de trabalho.
- v Avanço na implementação de políticas de proteção e valorização do emprego doméstico.

Essas políticas devem estar articuladas com os desafios a serem superados em relação à desigualdade de renda, entre as regiões e os setores, entre sexo e raça, dimensões em que as iniquidades estão tão arraigadas, garantindo a todos o direito ao trabalho decente, conceito defendido pela OIT e hoje abraçado pela sociedade brasileira.

## Referências Bibliográficas:

- DIEESE. **Relações e condições de trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2007.
- DIEESE; SEADE; MTE; FAT; Convênios Regionais. **Pesquisa de emprego e desemprego**. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso em: 2008

MTE. **Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 2008.

OIT. **Organização Internacional do Trabalho**. Disponível em: <[HTTP://www.oit.org.br](http://www.oit.org.br)>. Acesso em: 2008.

**Manter e ampliar Benefícios e Serviços do Estado do Bem Estar irão requerer crescentes aportações de recursos, capturados pela tributação. Esta, por sua vez, precisaria ademais se pautar pela progressividade na taxaço sobre rendimentos e patrimônios. Mas, infelizmente, não é esta a ideologia que dirige os destinos econômicos do País.**

## **Desigualdade Social no Brasil**

*Guilherme C. Delgado<sup>1</sup>*

### **1.Introdução**

O anseio por igualdade social, expressão da liberdade humana como capacidade de agir e transformar o mundo, segundo valores que nos são caros, é certamente aspiração imanente à condição do ser humano.

As idéias de igualdade social e sua inversa – a desigualdade social têm a potência de idéias-força autônomas para comunicar aspirações; mas logo exigem que se as explicitem conceitualmente – igualdade ou desigualdade do que se está falando. É necessariamente longo o caminho da explicação das diferenças dos conceitos de (des)igualdade de oportunidade, (des)igualdade de capacidades, (des) igualdade de renda e riqueza, ou ainda dos caracteres étnico-culturais dos povos, que estabelecendo diferenças entre os seres humanos, transformam-se em vetores de profundas desigualdades sociais.

A desigualdade, aqui entendida como negação e/ou restrição da liberdade humana é um anti-valor, sob quaisquer critérios. Sua análise e interpretação serão sempre abordagens com vistas a algum tipo de posicionamento ético-político.

Vou neste texto, por razões de contexto, me restringir a analisar a (dês)igualdade de renda e riqueza no Brasil dos anos 2000. Não que seja esta a melhor expressão da liberdade humana. A razão é pragmática: todo o debate público tem girado em torno dos indicadores de desigualdade na distribuição da renda social. Escapar deste debate,

---

<sup>1</sup> *Guilherme C. Delgado é pesquisador do IPEA (aposentado), Doutor em Economia pela Universidade de Campinas, Professor Visitante da Universidade Federal de Uberlândia, MG, e membro do Conselho Consultivo da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.*

utilizando-se de outro(s) conceitos, não responderia a várias interrogações e dúvidas que ora se colocam. Começemos por uma pergunta-chave – a desigualdade de rendimentos está caindo no Brasil? Qual é a causa?

## 2.A Desigualdade (de rendimentos) está caindo? Como isto se explica?

O fato empiricamente descrito é evidência do campo dos fenômenos. Requer análise contextual e interpretação de significado, para que se possa a partir desta apreender o seu sentido e suas implicações sociais.

Há um fato empírico, descrito sistematicamente pelas estatísticas do IBGE, qual seja a queda nos índices de desigualdade de rendimentos (Índices de GINI) desde o biênio 1996/97 até 2008.<sup>2</sup>

Outra medida de desigualdade de rendimentos – a proporção da renda monetária dos 10% mais ricos da população, confrontada com a participação dos 40% mais pobres, também tem melhorado no período considerado.

Essas duas informações são factualmente verdadeiras. Sua explicação causal e seu significado do ponto de vista da “queda da desigualdade” ou de conquista da igualdade social é que é precisariam ser melhor esclarecidas..

Observe-se que a renda social cuja distribuição está melhorando é a massa de rendimentos do trabalho, adicionada dos pagamentos de benefícios monetários da política social. Mas esta expressão dos rendimentos do trabalho, acrescida dos “Benefícios Sociais”, segundo o próprio IBGE apura nos levantamentos da Contabilidade Social, é e continua sendo a parte menor da distribuição de renda no Brasil (ver dados da Tabela 1).

**Tabela 1 – Participação do Trabalho e do Capital na Renda Interna: 2000-2006**

Parcelas da Renda Interna	Anos					
	2000	2001	2002	2003	2005	2006
I – Renda Interna Bruta	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
1. Salários e ordenados	32,10	31,96	30,90	31,09	31,74	32,54
2. Benefícios Sociais (monetários)	13,59	14,10	15,26	15,59	14,97	15,46
II - 1 + 2 = Renda Monetária do Trabalho	<b>45,69</b>	<b>46,06</b>	<b>46,16</b>	<b>46,68</b>	<b>46,71</b>	<b>48,00</b>
III – Benefícios não monetários	(8,48)	(8,30)	(8,72)	(8,34)	(8,12)	(8,57)
IV – Rendimentos do Capital*	<b>45,37</b>	<b>44,47</b>	<b>45,29</b>	<b>45,91</b>	<b>44,51</b>	<b>43,80</b>

Fonte: ‘Sistema de Contas Nacionais do Brasil – 2000/2005’ e ‘Sistema de Contas Nacionais 2002-2006 – Rio de Janeiro – IBGE – 2008 (a construção do agregado “Renda Monetário do Trabalho” é do autor)\*Os rendimentos do capital são obtidos nessa fonte estatística mediante “agregação do excedente operacional bruto”, acrescidos dos ‘Rendimentos mistos trabalho-capital’

Todo o debate que vai aos meios de comunicação relativamente à distribuição de renda, trata dos 45% a 48,0% da Renda Interna Bruta (igual ao Produto Interno Bruto) que vão às pessoas físicas (183,0 milhões de brasileiros).

A outra parte que vai às pessoas jurídicas (empresas principalmente), sob a forma de juros, lucros, dividendos, aluguéis, etc., cujo número de recebedores é entre 1% a 2% da população, apropria-se de igual fatia de Renda Interna – algo em torno de 45%. Os 10% que fecham esta totalidade estão referidos a recursos de manutenção e ampliação das máquinas burocráticas.

Para situar a análise da desigualdade da renda no âmbito em que esta tem revelado alguma melhoria – os rendimentos do trabalho pagos às famílias, é preciso, contudo, apontar para as verdadeiras causalidades. Tem sido os pagamentos de benefícios e a prestação de serviços das políticas sociais (saúde e educação principalmente) – os principais responsáveis pela compensação no declínio da massa de “salários e ordenados” na Renda Interna, como se pode observar dos dados da Tabela 1.

A distribuição da renda social – ou, para ser mais preciso, do excedente econômico gerado numa economia capitalista, obedece a duas dinâmicas distintas. A primeira é a da acumulação do capital nos mercados. A outra dinâmica é a das políticas públicas do Estado, centrada nos orçamentos e na tributação. Sem entrar no mérito sobre a interpenetração dessas dinâmicas, o que nos importa aqui destacar é o fato de que a melhoria na distribuição da renda do trabalho depende crucialmente de fatores relacionados às ações de política social de Estado, suportadas pela tributação.

Não há evidência histórica ou teórica ilustrativa ou explicativa de reversão positiva na distribuição de renda por obra e graça da dinâmica estrita da acumulação de capital.

#### 1. Como se comporta a desigualdade na apropriação da riqueza?

Da análise precedente podemos concluir que houve pequena melhoria nos rendimentos do trabalho, devida principalmente aos pagamentos institucionais – Previdência, Assistência, Seguro Desemprego, FGTS, PIS-PASEP etc., que a Contabilidade Nacional denomina de Benefícios Sociais; e agora de maneira residual também se agregam a esses benefícios os pagamentos do Programa “Bolsa Família” (cerca 0,5% da Renda Interna).

Mas cabe uma pergunta neste ponto – esta melhoria é fruto de uma melhor apropriação da riqueza nacional?

A resposta, do ponto estritamente econômico é não. Mas do ponto de vista político precisamos conceituar o que significa “apropriação da riqueza nacional”.

<sup>2</sup> Segundo a PNAD-IBGE – “Síntese de Indicadores – 2006” – p.72 – “O índice de rendimentos de todos os trabalhadores das pessoas de 10 anos ou mais de idade no período 1996-2006”, cai de forma lenta e contínua desde o biênio 1996/1997, quando se situou o nível 0,580 para o nível mais baixo, atingido em 2006, o nível 0,541. As PNADs 2007 e 2008 confirmaram esta tendência de queda da desigualdade dos rendimentos do trabalho.

A parte negativa de resposta é mais fácil de discorrer. A riqueza econômica, medida em termos de valor dos ativos (direitos de propriedade) portadores de renda econômica – ações, obrigações, títulos da dívida pública, valores imobilizados, títulos de propriedade em geral., que representam direitos sobre fábricas, terras, imóveis, bancos, empresas comerciais, industriais, etc., - não revela no Brasil nem em quaisquer economias capitalistas, tendência endógena à desconcentração. O contrário sim é evidenciado. Sobre isto temo um caso extremo - os altíssimos graus de concentração da propriedade territorial no Brasil, cujo paradigma não é propriamente o das economias capitalistas modernas que no século XIX ou no século XX promoveram algum tipo de reestruturação agrária (EUA, Europa Ocidental, Japão, Coréia, Taiwan, China etc).

No Brasil não há evidência, incluindo às comparações recentes – Censo Agropecuário de 2006, comparado ao de 1996 ;de que tenha havido diminuição na desigualdade de distribuição das terras, mas sim do contrário.

Ora, se a concentração da riqueza econômica aparentemente aumentou no setor primário e a distribuição da renda monetária agregada entre o trabalho e o capital (distribuição funcional), praticamente se manteve estável (ver dados da Tabela 1 – Itens II e IV); poderia haver uma melhor apropriação da renda e da riqueza nacional, que se transmitisse sob a forma de benefícios às pessoas físicas, aos trabalhadores e cidadãos usuários de serviços sociais? Esta pergunta faz todo o sentido. Traz implícita uma desconfiança relativamente à elaboração empírica em aparente contradição com as observações diretas do mundo vivido.

A resposta a esta segunda questão é um sim condicional, sujeito a justificação. A categoria direito social, uma vez expressa sob a forma de direito positivo, tem a condição de mudar a distribuição da renda econômica, privadamente apropriada pelos detentores da riqueza social. Este é precisamente o fundamento de um Estado social, ou Estado de Bem Estar Social. A forma clássica de apropriação permanente da renda social pelo Estado é a tributação, condicionada à transferência desta para fins redistributivos. Mas a estruturação, manutenção e ampliação de um Estado de Bem Estar Social, numa sociedade que prima pela ampliação ou manutenção da desigualdade econômica implica em uma desafio permanente de e retrocesso. O conflito distributivo é latente e o sinal de reverão do teor das políticas redistributivas é dado pela agenda conservadora de reformas nos fundamentos do Estado do Bem Estar Social. Essa agenda persegue a restrição a direitos sociais e a desvinculação tributária a esses direitos sociais, de maneira persistente. Descasar direitos sociais de deveres fiscais é o principal projeto do campo conservador, com evidentes conseqüências negativas para o tímido ensaio redistributivo inaugurado pela Constituição de 1988.

Manter e ampliar Benefícios e Serviços do Estado do Bem Estar irão requerer crescentes aportações de recursos, capturados pela tributação. Esta, por sua vez, precisaria ademais se pautar pela progressividade na taxaço sobre rendimentos e patrimônios. Mas, infelizmente, não é esta a ideologia que dirige os destinos econômicos do País.

O que se pode dizer, a bem de certo prognóstico para o futuro, é que há uma tensão estrutural entre demandas e expectativas de demanda por direitos sociais básicos portadores da igualdade, e uma resistência feroz dos detentores de riqueza econômico-financeira em permitir que tal movimento se dê, civilizadamente, pela via do sistema tributário e dos direitos sociais positivados.

Para 2011 os arautos do poder econômico já começam a pautar candidatos e candidaturas sobre as reformas – tributária, previdenciária, etc., cuja principal preocupação é reduzir a participação de Benefícios e Serviços da Política Social, financiados por tributos. Direitos sociais sustentados por deveres fiscais (tributos) tendo em vista melhorar a equidade não tem vez no discurso conservador.

Por sua vez, a cidadania beneficiada por políticas sociais é àqueles que precisam ser incluídos numa segunda geração do Estado do Bem Estar, estão ainda muito mal representados politicamente no atual leque partidário.

O que vai acontecer concretamente sobre a desigualdade no Brasil na próxima década, não se pode com certeza prognosticar. Mas, sim, assumir posição. Políticas sociais e agrárias são cruciais para melhorar a desigualdade social e ambas dependem crucialmente da redistribuição da renda da riqueza social, que somente políticas públicas bem estruturadas realizam.



O setor da saúde, juntamente com a previdência, é pioneiro no campo das políticas sociais no Brasil. A adoção de seus princípios doutrinários e operacionais por lei (universalidade, integralidade, descentralização e participação) significou a afirmação do direito à saúde como caminho de superação da estrutura de organização dos serviços de saúde no Brasil. A oferta desses serviços cristalizou-se de forma extremamente desigual entre a população, contribuindo para que esta associasse a concepção de direito à saúde como um privilégio e não como direito de cidadania. Apesar da promulgação da Constituição de 1988 afirmar justamente o inverso, ou seja, a saúde configura-se como direito de cidadania, este direito ainda encontra barreiras para sua materialização nas três instâncias de gestão das políticas de saúde.

## Os Direitos Sociais e o Poder Judiciário: o caso da saúde

*Felipe Rangel de Souza Machado<sup>1</sup>*

No ano de 2000 a convenção do Comitê Internacional em Direitos Econômico, Social e Cultural (CIDESC) definiu a saúde como “um direito humano fundamental indispensável para o exercício dos outros direitos humanos. Todo ser humano tem o direito de usufruir o mais alto padrão de saúde que o leve a viver uma vida digna”. Tal definição complementa a constituição da Organização Mundial de Saúde – “A posse do melhor estado de saúde que o indivíduo pode atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo ser humano” –, e mantém em seu conteúdo oito itens fundamentais que legitimam o direito à saúde como prática social: *cuidados em saúde; acesso; recursos;*

---

<sup>1</sup> Professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, da Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/Fiocruz). Doutorando em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/Uerj)

*aceitação de práticas culturais; qualidade dos serviços; saneamento; educação; e informação em saúde* (Nygren-Krug, 2004: 19).

As definições do CIDESC indicam que o direito à saúde deve ser compreendido a partir de um ideal de igualdade e equidade, incorporando outros critérios distributivos, especificamente o da situação de pobreza e vulnerabilidade social. Para tanto, não basta que o direito à saúde esteja contido somente na ‘fôrma’ da lei, é necessário torná-lo prática concreta no cotidiano dos serviços prestados à população.

O setor saúde, juntamente com a previdência, é pioneiro no campo das políticas sociais no Brasil. A adoção de seus princípios doutrinários e operacionais por lei (universalidade, integralidade, descentralização e participação) significou a afirmação do direito à saúde como caminho de superação da estrutura de organização dos serviços de saúde no Brasil. A oferta desses serviços cristalizou-se de forma extremamente desigual entre a população, contribuindo para que esta associasse a concepção de direito à saúde como um privilégio e não como direito de cidadania. Apesar da promulgação da Constituição de 1988 afirmar justamente o inverso, ou seja, a saúde configura-se como direito de cidadania, este direito ainda encontra barreiras para sua materialização nas três instâncias de gestão das políticas de saúde.

Bobbio (1992) afirma que se deve encontrar o modo mais seguro de garantia dos direitos sociais para que, apesar das solenes declarações, ele deixe de ser continuamente violado. A garantia do direito à saúde ultrapassa os limites de ações pontuais e evoca a necessidade de repensar possíveis respostas governamentais para a supressão das desigualdades sociais do país. A garantia dos direitos humanos básicos (sendo o principal o direito à vida) é premissa para qualquer sociedade que minimamente se suponha democrática. O direito à saúde se revela como condição fundamental para o exercício dos outros direitos sociais; sua garantia, conforme versa a Constituição, é referencial de desenvolvimento econômico e social do país. Ao adotarmos o direito à vida como um valor a ser defendido, assumimos o direito à saúde como ponto indiscutível das políticas sociais, como característica *indispensável* no exercício da cidadania.

Cidadania vem sendo compreendida de dupla maneira; primeiro a ‘cidadania formal’, definida como a condição de determinado sujeito ser membro de um estado-nação; e, segundo, a ‘cidadania substantiva’, considerada a posse de um corpo de leis que regulamenta os direitos civis, políticos e sociais para toda a população de uma nação. No entanto, esta segunda cidadania também pode configurar-se apenas no nível formal, pois a garantia legal de direitos não significa necessariamente a garantia material desses direitos.

Devido à história política vivida pelo Brasil, patrimonialista e autoritária, alternando entre regimes que pouco valorizavam o cidadão, o brasileiro vive duas experiências

difíceis: aprender o que é democracia e seus caminhos rumo a concretização da cidadania. Habitados a conviver com um Estado que seleciona as demandas que está disposto a ouvir, a percepção coletiva sobre as possibilidades de ação se reduzem e se mantêm a noção de direitos como doação do Estado. Fleury (1997: 152) ressalta que as práticas políticas tradicionais – clientelismo, corporativismo, anéis burocráticos, corrupção, etc. – “foram mecanismos eficientes para garantir a exclusão da maioria da população das benesses de um Estado que distribui prebendas para alguns e repressão para muitos”. (FLEURY, 1997: 152). Isto se reproduziu principalmente pela adoção de determinadas políticas públicas, pois, no Brasil, estas políticas públicas “desempenharam um papel muito importante na consolidação de uma ordem republicana que, desde sua origem, manteve traços antidemocráticos cujas raízes se encontram na estrutura social existente, fundindo-se nela de maneira conciliatória interesses objetivamente contraditórios entre si” (LUZ, 1994: 133). Essas condições são históricas e culturais, portanto, não são passíveis de transformação abrupta, perpetuando uma situação de exclusão social que integra a constituição da sociedade brasileira há muitas décadas.

Segundo Reis (2007: 25), o resultado histórico da conformação da sociedade brasileira é evidenciado pela configuração de um “modelo de cidadania de contornos passivos (...) resultado fundamentalmente de uma antecipação generosa e clarividente do Estado e da incorporação tutelada dos brasileiros, que se revelam apáticos e acomodados, praticamente ausentes do processo de conquista de direitos, que mais se parecem com favores, dádivas governamentais geradoras de lealdade e gratidão”. Nesta mesma linha de pensamento, Telles (1999) afirma que a justiça social brasileira não foi concebida no interior de um imaginário igualitário, mas sim no interior de um imaginário tutelar que desfigurou a princípio a noção moderna de direitos (posse garantida legalmente de determinadas garantias e liberdades), incutindo-lhe a idéia de uma proteção garantida por um estado benevolente. A persistência na sociedade “de uma percepção dos direitos como doação de um Estado protetor seria inexplicável sem essa peculiar experiência de cidadania dissociada da liberdade política, como valor e como prática efetiva, e que se confunde, se reduz, ao acesso aos direitos sociais” (TELLES, 1999: 91). Para esta mesma direção parece apontar o estudo de Luz (1991: 77), para quem as políticas e instituições de saúde “ajudaram mesmo a modelar certos traços estruturais dessa ordem, entre os quais a tendência à concentração do poder e à exclusão das classes populares dos circuitos de decisão econômica, política e cultural do país”.

A afirmação de novos direitos requer a constituição de sujeitos sociais ativos, compreendidos como agentes políticos, com uma dupla capacidade: de propor novas ações baseadas no que consideram ser seus direitos, e de luta para seu reconhecimento. A trajetória para isto pode ser encontrada na pesquisa feita por Dallari (1996) junto a

representantes de Conselhos Municipais de Saúde, onde a autora descreve o potencial de transformação dos movimentos sociais principalmente a partir da mudança de compreensão sobre a cidadania, ela afirma que alguns desses movimentos estão começando a “cristalizar” a noção de cidadania, não apenas em termos de conquistas materiais e sociais, mas, acima de tudo, na constituição de uma “identidade” oposta à idéia de exclusão, ou ainda de uma sociedade com dois tipos de “cidadãos”. “O termo cidadania deixa de ter seu significado meramente “jurídico”, para indicar esse “emblema” do “movimento social”” (Dallari et al, 1996: 534).

Para compreender esses movimentos a autora propõe um recorte acerca das formas de atuação da cidadania engendradas pela sociedade civil. A perspectiva teórica adotada afirma o direito como referencial ético de justiça desenvolvido dentro desses movimentos e pleiteado como garantia de suas condições materiais de existência, seria este um caminho de construção de novos direitos no campo da saúde. Talvez o principal exemplo desse processo tenha sido a tentativa, por parte de novos agentes do SUS, de materialização dos direitos assegurados constitucionalmente. A estratégia privilegiada de disputa de tais agentes por novas reivindicações tem incidido sobre o campo do Direito, esfera que tem oferecido garantias efetivas na luta pela superação das contradições entre direitos constitucionais, até então abstratos, e as práticas concretas das políticas públicas de saúde.

Atualmente, existe uma interpretação de que a atuação de novos agentes (por exemplo, grupos organizados da sociedade civil, os próprios Conselhos de Saúde e o Ministério Público) no campo do Direito para a garantia da saúde representa uma tendência ainda não hegemônica de mudança do paradigma de cidadania vigente, caracterizado pela mera delegação eleitoral, para uma participação ativa ou indireta nos rumos das políticas públicas. Esta nova participação tem se orientado pela noção do que podemos chamar de *cidadania complexa*, segundo a qual a ação dos agentes sociais em direção ao sistema jurídico são interpretadas enquanto ação política que busca, no plano da aplicação do direito, soluções e resoluções para dilemas oriundos de conflitos sociais.

Cabe ressaltar que a constituição do Estado Democrático Moderno tem na forma jurídica um de seus pilares, na medida em que é na linguagem específica deste campo que as decisões políticas são expressas. Assim, o Poder Judiciário tem seu alicerce assentado na interpretação das normas; tendo como função precípua a tomada de decisões sobre a conformidade, regularização e aplicação dos códigos legais. Não obstante tais funções, o Poder Judiciário passa, a partir dos anos de 1970, mais especificamente a partir do início do desmonte dos regimes de *welfare*, a ser argüido a respeito de direitos difusos e coletivos, tema não muito afeito à racionalidade intrínseca a este Poder. No caso brasileiro, este processo é bem mais recente, inicia-se na década de 1990, devido, sobretudo, à abertura democrática pela qual passamos. A esse respeito é importante

ressaltar que a possibilidade de atuação do Poder Judiciário deve-se, fundamentalmente, pelo fato da Constituição brasileira se tratar de um documento aberto a interpretações. O consenso possível estabelecido no momento da Constituinte implicou na criação de leis amplas e, muitas vezes, vagas e indeterminadas. Vianna et al (1999) ressaltam que a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) se desenvolveu sobre uma forte tensão entre grupos antagônicos que disputavam a inscrição de sua hegemonia no texto constitucional. Desta maneira, “deixava-se para o futuro a concretização dos valores e princípios positivados na Carta, na dependência do novo arranjo de forças subsequente ao processo democrático que a própria Constituição deveria inaugurar (idem)”.

Desta forma, a estratégia dos sujeitos de alcançarem seus direitos vem sendo realizada através das demandas levadas ao Poder Judiciário. O que comumente vem sendo chamado de Judicialização da Saúde. Para os autores desta idéia, Tate e Vallinder (1995), judicialização envolve essencialmente tomar algo sob a forma do processo jurídico. Os autores ressaltam que existem algumas condições para garantirem a existência deste fenômeno: 1) existência de um regime de governo democrático com a separação efetiva dos três poderes; 2) existência de uma política de direitos, inscrita ou não em uma declaração constitucional de direitos fundamentais; 3) existência de grupos de pressão que tenham identificado nos tribunais judiciais possíveis arenas para a veiculação de seus interesses; 4) existência de instituições majoritárias incapazes de reunir em torno de si apoio público suficiente para defender suas políticas, havendo, portanto, a necessidade de se buscar no Poder Judiciário a efetivação destas políticas; 5) uma percepção geral negativa quanto às instituições originalmente responsáveis pela formulação de políticas públicas, vindo esse sentimento negativo de receios públicos quanto a clientelismo, personalismo e corrupção; 6) inércia proposital do legislativo quanto ao trato de certas questões; e, 7) uma postura dos juízes no sentido de aceitarem o desafio de opinar sobre questões políticas.

Em seu estudo sobre ações requerendo medicamentos para o combate da AIDS, Gouvêa (2003) mostra que o ano de 1996 foi um marco de mudança de postura no Poder Judiciário brasileiro. O autor argumenta que antes deste ano todas as ações encaminhadas à justiça eram sumariamente negadas, ao passo que a partir desta data, quase todos os pedidos passaram a ser aceitos pelo Poder Judiciário. A justificativa inicial para a negação do direito baseava-se na interpretação do artigo 196 da Carta Magna meramente como uma *norma programática*, insuscetível de produzir efeitos jurídico-positivos. A questão relevante que se apresenta é a respeito do motivo da mudança de postura do Poder Judiciário. Primeiramente, como não poderia deixar de ser, destaca-se a criação da lei no 9.313/96 que garante a distribuição gratuita e universal de anti-retrovirais. Esta obrigação é conjunta e solidária entre a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal

Messeder, Osório-de-Castro e Luiza (2005) demonstram em seu estudo que, a partir de 1997, com a estruturação do Programa Nacional de DST/AIDS e a distribuição gratuita e organizada dos medicamentos de combate a AIDS, houve uma diminuição expressiva de processos judiciais nesta área. Ao que tudo indica, a grande quantidade de ações para garantia de medicamentos no tratamento da AIDS proporcionou uma ampliação da própria lei, provocando tanto o Legislativo para a criação desta lei, quanto o Executivo para a adoção desta política. Contrariamente à perspectiva de que esta interferência do Poder Judiciário provocaria uma retração da cidadania (por diminuir o peso das instâncias eleitas do Estado de Direito, isto é, o Poder Legislativo e o Executivo), no caso aqui destacado, ele possibilitou a ampliação desta (ainda que não pelas vias da democracia representativa tradicional), mediando o acesso dos cidadãos às instâncias legisladoras e executoras das leis (pela via de uma democracia, por assim dizer, mais participativa). Trata-se, enfim, da ampliação da cidadania, através da participação, embora restrita, de grupos organizados da sociedade que passam a desempenhar o papel de agentes provocadores da justiça. Este tipo específico de participação proporciona um acesso indireto dos cidadãos às instâncias formuladoras das leis.

A princípio, o surgimento de uma lei específica quanto ao fornecimento de medicamentos anti-retrovirais, por delimitar assim o campo de aplicação da lei, poderia ter significado a diminuição da discricionariedade dos juízes e, conseqüentemente, a diminuição da interferência do Poder Judiciário no campo da saúde. No entanto, o que se observou foi justamente o oposto. Se antes o artigo 196 era considerado uma norma programática, a partir do ano de 1997, o mesmo texto passou a ser reconhecidamente uma norma constitucional de plena eficácia. Isto, no entanto, não é um consenso no meio jurídico. Não se pode deixar de considerar que no contexto de escassez de recursos em que vivemos os direitos humanos, sobretudo o direito à saúde, têm um viés programático incontestável, pela própria evolução de seus objetos. Werner (2008) argumenta que “sempre haverá uma nova descoberta, um novo exame, prognóstico ou medicamento, uma nova doença ou a volta de uma doença antiga. Lidar com essa complexidade de tantas informações torna necessário uma constante revisão do sistema”.

Segundo Gouvêa (2003), impulsionadas por esta mudança no padrão decisório baseado na interpretação de que o direito à saúde tem em sua normatividade a aplicabilidade imediata e a eficácia plena, “ações versando o fornecimento de medicamentos para outras doenças foram se tornando cada vez mais freqüentes e com maior porcentagem de êxitos”. A ampliação do Poder Judiciário, segundo Cappelletti (1993), viria a sanar as dificuldades que os Poderes Executivo e Legislativo apresentam em vocalizar a vontade popular. Estas instituições operariam como “complexa estrutura política, em que grupos variados procuram vantagens, manobrando entre vários cen-

tros de poder [e] o que daí resulta não é necessariamente a enunciação da vontade da maioria [...] e sim, freqüentemente, o compromisso em ter os grupos com interesses conflitantes” (idem). Além disso, Vianna et al (1999) ressaltam que nos Estados Modernos os parlamentos estão tão empenhados em resolver conflitos partidários que acabam sem condições de responder com agilidade às demandas sociais, “os parlamentos atribuíram-se tarefas tão numerosas e diversas que, para evitar a paralisia, encontram-se ante a necessidade de transferir a outrem grande parte da sua atividade, de maneira que suas atribuições terminaram em abdicação”. Diante deste cenário, o Poder Judiciário tem, na medida em que a legislação permite, tomado as rédeas do debate e provocado transformações substantivas no desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, em especial no campo da saúde.

Antes de nos apressarmos em apontar uma opinião definitiva sobre a judicialização das políticas no Brasil, talvez seja necessário retomar algumas das principais hipóteses que delineiam o atual debate acerca deste debate na sociedade. Inicialmente, tomemos em consideração as proposições de que a judicialização seria uma extensão da democracia e de uma ampliação da cidadania. A fim de validarmos esta hipótese, devemos verificar se, como decorrência do processo de judicialização, ampliou-se a incorporação de “grupos marginais” no sistema político, tal como nos sugere Cappelletti (1993), ou se, caso contrário, ao invés de garantir direito, a judicialização, não estaria contribuindo para a intensificar a assimetria de direitos na sociedade brasileira. Evidentemente, poder-se-ia pensar numa terceira possibilidade, qual seja, de que a judicialização na saúde contribuiria tanto para a incorporação de grupos marginais no sistema político quanto para a intensificação da assimetria de direitos. Neste caso, seria preciso ainda calcular em que proporção cada um desses fenômenos ocorreria, de forma tal que possamos constatar em que medida cada um deles constitui uma tendência do processo de judicialização no campo da saúde. Evidente está que determinados grupos têm descoberto a cada dia o potencial dos tribunais atenderem às suas reivindicações correlacionando-as tanto aos direitos formalmente garantidos pela Constituição quanto a uma interpretação mais abrangente sobre os direitos humanos. Este aspecto pode estar sendo uma das principais forças que têm levado à ampliação do Poder Judiciário no campo da saúde no Brasil.

Em todo o caso não se pode perder de vista a possibilidade de a atuação do Poder Judiciário servir para pressionar os demais Poderes a atender as necessidades latentes da sociedade brasileira. Como ocorreu na política de AIDS, a judicialização pode contribuir para o alargamento das ações e serviços disponibilizados pelo Estado e para a própria revisão da política que se vem desenvolvendo. Não podemos perder de vista que esta atuação do Judiciário pode contribuir, mas não necessariamente ampliar a

democracia. Neste caso específico, foi preciso o Legislativo atuar para que os direitos fossem ampliados. A contribuição do Judiciário foi indireta. Este Poder não tem a capacidade de obrigar o legislador a fazer leis da mesma forma como ele obriga o Executivo a executá-las.

Nesta breve aproximação teórica com o tema, pode-se perceber que há evidências tanto positivas quanto negativas do processo de expansão do Poder Judiciário. A adoção da política de AIDS claramente representa o primeiro grupo. Por outro lado, há indícios de que a compra de determinados insumos possa desvirtuar os aspectos benéficos da judicialização. Em todo caso, ao pensarmos na questão dos direitos humanos no século XXI, a perspectiva da judicialização pode ser uma estratégia suplementar de luta, visto que sua eficácia é limitada, ou até mesmo limitante. A imensa maioria das ações judiciais é de indivíduos movidos por interesses particulares. Resta, portanto, reafirmarmos a necessidade de fortalecer as estratégias clássicas de mobilização coletiva na luta por reformas políticas e legislativas, entendendo que este é politicamente mais sólido de alcançaremos um ideal maior de democracia social que inclua os direitos humanos como questão central.

## Referências

- BOBBIO, N. *A Era dos direitos*. São Paulo: Editora Campus, 1992.
- CAPPELLETTI, M. *Juízes Legisladores?* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.
- DALLARI, S. G., ADORNO, R. C. F., Faria, M. M. et al. O direito à saúde na visão de um conselho municipal de saúde. *Cad. Saúde Pública*, v.12 n.4. 1996.
- FLEURY, S. M. – Políticas sociais e cidadania na América Latina. IN: CANESQUI, A. M., *Ciências Sociais e Saúde*. Editora HUCITEC/ABRASCO, São Paulo – 1997.
- GOUVÊA, M. M.. O Direito ao Fornecimento Estatal de Medicamentos. *Revista Forense*, v, 370, p. 103 a134. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- LUZ, M. T. Notas sobre as Políticas de Saúde no Brasil de “Transição Democrática” – Anos 80. *Physis – Revista de Saúde coletiva*. V.1, n.1, p.77-95, Rio de Janeiro, 1991.
- LUZ, M. T. As Conferências Nacionais de Saúde e as Políticas de Saúde de Saúde da Década de 80. IN: GUIMARÃES, R., TAVARES, R. A. W. (Org). *Saúde e Sociedade no Brasil: Anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- MACHADO, F. R. de S. Contribuições ao Debate da Judicialização da Saúde no Brasil. *Revista do Direito Sanitário*, v.9, n.2, p.73 a 91, 2008.
- MACHADO, F. R. de S. O direito à Saúde na Interface entre Sociedade Civil e Estado. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*. v.7, n.2, p. 355 a 371, 2009.
- MESSEDER, A. M.; OSORIO-DE-CASTRO, C. G. S.; LUIZA, V. L. Mandados

Judiciais como Ferramenta para Garantia do Acesso a Medicamentos no Setor Público: a Experiência do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos de Saúde Pública*, v.21, n.2, p.525 a 534, 2005.

NYGREN-KRUG, H. Saúde e Direitos Humanos na Organização Mundial de Saúde. In: *Saúde e Direitos Humanos*. Ministério da Saúde/Fiocruz. Ano 1, n.1. 2004.

REIS, J. R. F. Cultura de Direitos e Estado: os caminhos (in)certos da cidadania no Brasil. (IN) MOROSINI, M. V. G. C.; REIS, J. R. F. *Sociedade, Estado e Direito à Saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

TATE, C. N. Why the Expansion of Judicial Power? In: TATE, C. N.; VALLINDER, T. (Org) *The Global Expansion of Judicial Power*. New York, London: New York University Press, 1995.

TELLES, V. S. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WERNER, P. U. P. O direito universal e o direito público subjetivo à saúde – o desafio de compreender um direito com duas faces. *Revista do Direito Sanitário*, v.9, n.2, p.92 a 131, 2008.



*No Brasil, a situação da mortalidade materna é extremamente preocupante, pois os índices continuam elevados e não há indícios de que o país consiga atingir o objetivo do milênio de reduzir a mortalidade materna em 75%. Nesse sentido, há restrição da capacidade e da liberdade das mulheres para viver e realizar seus projetos de vida, que, para serem alcançados, incluem necessariamente o direito a desfrutar de uma vida sexual e reprodutiva saudável e satisfatória, informada, com autonomia, livre de discriminação, coerção ou violência, e, acima de tudo, livre de morte materna evitável. A criminalização do aborto pela lei vigente contribui para os altos índices de morbi-mortalidade materna no país. O aborto inseguro é uma triste realidade, estimando-se a ocorrência de aproximadamente 1 milhão de abortos anualmente, conforme apontam dados de estudos recentes.*

## Direitos Reprodutivos: Direitos Humanos em Disputa

*Beatriz Galli<sup>1</sup>*

### Human@s para quem?

Estudiosos do direito internacional dos direitos humanos costumavam abordar as etapas históricas para justificar o enfoque de “gerações” de direitos.<sup>2</sup> Esse enfoque foi, porém, superado pela Conferência de Viena, em 1993, que estabeleceu a indivisibilidade, interdependência e complementaridade de todos os direitos humanos. Novos e antigos direitos devem ser tratados com a mesma prioridade negando a lógica de fragmentação da dignidade humana. Os sujeitos de direitos humanos buscam o reconhecimento social de suas lutas e reconhecimento de suas identidades específicas que se expressam mais recentemente através de grupos, tais como, mulheres, crianças, idosos, negros,

<sup>1</sup> Advogada, Mestre em Direito e mestre em Direito pela Universidade de Toronto, membro do CLADEM Brasil, Comitê Latino Americano e do Caribe pelos Direitos da Mulher, assessora de direitos humanos do Ipas Brasil.

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, *Era dos Direitos*, Rio de Janeiro, Campus, 1988.

indígenas, gays, lésbicas e trabalhadores em geral se expressam e demandam direitos humanos não facilmente reconhecidos por um espaço público historicamente excludente. Os direitos humanos têm múltiplas dimensões e estão em permanente construção<sup>3</sup> no âmbito nacional e internacional, como resultado da construção histórico-social, ou seja, a cada etapa se constroem e reconstróem nas contradições e conflitos sociais.<sup>4</sup>

É em geral nas sociedades patriarcais, em que há papéis sociais pré-determinados e estereótipos para homens e mulheres, aonde as mulheres têm cerceado o livre exercício dos direitos humanos relacionados às questões de sexualidade e reprodução, os chamados direitos sexuais e reprodutivos. A história da inclusão dos direitos das mulheres como parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos é bastante recente, data da Conferência de Direitos Humanos de Viena, em 1993, quando a comunidade internacional acordou que as violações de direitos humanos das mulheres ocorridas na esfera privada deveriam ter o mesmo tratamento das violações ocorridas na esfera pública e receber a devida proteção internacional. Tal passo foi decisivo para o reconhecimento da violência contra a mulher ocorrida no âmbito doméstico como violação de direitos humanos, que pode acarretar a responsabilidade internacional do Estado quando for comprovada a sua sistemática inércia em prevenir, processar e punir os responsáveis.<sup>5</sup>

Inicialmente, os Estados membros do sistema internacional (ONU) e do sistema regional de proteção de direitos humanos (OEA), passaram a incluir cláusulas proibindo a discriminação em razão do sexo no âmbito dos tratados de direitos humanos tradicionais, tais como: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>6</sup>, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>7</sup>, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>8</sup> e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura<sup>9</sup>. Em seguida, os sistemas internacional e regional, passaram por um processo de

<sup>3</sup> Hannah Arendt, *As Origens do Totalitarismo*, Rio de Janeiro, 1979.

<sup>4</sup> WOLKMER, Antônio Carlos.

*Pluralismo Jurídico-Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito*

. São Paulo: Alfa Ômega, 1994 e de WOLKMER, Antonio Carlos. (Org.). *Direitos Humanos e Filosofia Jurídica na América Latina*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

<sup>5</sup> Em 13/08/1998. caso *Maria da Penha vs. Brasil* foi enviado para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), pelo CLADEM (Comitê Latino Americano e do Caribe pela Defesa dos Direitos da Mulher) e pelo CEJIL (Centro pela Justiça e o Direito Internacional). A Comissão considerou o governo brasileiro responsável por omissão, negligência e tolerância com relação à violência doméstica contra as mulheres brasileiras. Este caso é paradigmático, foi o primeiro caso de

violência doméstica decidido pela Comissão Interamericana e gerou medidas por parte do governo, como a elaboração de um lei específica sobre violência doméstica, Lei 11.340, chamada de Lei Maria da Penha. Ver Pandjarian V., *Maria da Penha: una mujer, un caso, una ley*, Revista Informativa CLADEM, ano 6, Novembro 2007.

<sup>6</sup> Ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

<sup>7</sup> Ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

<sup>8</sup> Ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992.

<sup>9</sup> Ratificada pelo Brasil em 20 de julho de 1989.

especificação dos sujeitos internacionais de proteção dos direitos humanos, enfocando aspectos mais estruturais e perversos através dos quais as mulheres sofrem discriminação e violência. Em relação à temática de gênero, os principais tratados são a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher<sup>10</sup> e a Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher<sup>11</sup> (também chamada de Convenção Belém do Pará). A normativa internacional de proteção de direitos humanos passou ainda, a incluir direitos das mulheres nos tratados gerais de direitos humanos, como é o caso do Estatuto de Roma sobre a Corte Criminal Internacional.

Igualmente recente é a construção dos direitos sexuais e reprodutivos e a sua emergência como direitos humanos. Neste sentido, direitos sexuais e reprodutivos das mulheres estiveram em construção em âmbito local, nacional, regional e internacional por longa data. Esta construção iniciou-se nos anos 60 e continuou pelos anos 70, quando os Estados estavam enfrentando o fenômeno da explosão do crescimento populacional. As políticas governamentais então adotadas centraram-se não nos aspectos estruturais para lidar com o problema, mas em controlar o exercício da reprodução e da sexualidade de grupos sociais mais vulneráveis afetados pela desvantagem sócio-econômica. Através do controle do crescimento populacional, os Estados tentavam reduzir o crescimento da pobreza através da fixação de metas demográficas.

Naquela época, a grande questão era: “O planejamento familiar é um assunto privado ou público?” A esfera privada na qual as mulheres exerciam a sexualidade e a reprodução passou a ter dimensão pública através do seu impacto no desenho das políticas de população. As mulheres de camadas mais pobres da população foram as principais destinatárias destas políticas de controle populacional que determinaram suas escolhas reprodutivas e sexuais na esfera privada e pública de suas vidas. Por outro lado, desde os anos 60, os movimentos feministas estiveram mobilizados contra tais políticas direcionadas à redução do crescimento populacional e alívio da pobreza.<sup>12</sup>

Foi em 1994, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, no Cairo e, posteriormente, na Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing, 1995, que os Estados reconheceram que os direitos sexuais e reprodutivos eram direitos humanos. A partir de então, mudou-se o paradigma de controle da fecundidade feminina para uma perspectiva de promoção da igualdade formal e substancial entre homens e mulheres em todas as dimensões de sua existência, como a auto-determinação sexual e reprodutiva<sup>13</sup>,

<sup>10</sup> Ratificada pelo Brasil em 1 de fevereiro de 1984.

<sup>11</sup> Ratificada pelo Brasil em 27 de novembro de 1995.

<sup>12</sup> Barsted L., *Sexualidade e Reprodução: Estado e Sociedade, em Saúde Reprodutiva na América Latina e no Caribe*, Elisabeth Dória Bilac e Maria Isabel Baltar (orgs.), Campinas: PROLAP, ABEP, NEPO/UNICAMP/São Paulo: Ed. 34, 1998.

<sup>13</sup> *Sobre os direitos humanos relacionados à auto-determinação sexual e reprodutiva* ver Rebecca J. Cook, Bernard M. Dickens e Mahmoud F. Fatballa, *Saúde reprodutiva e direitos humanos, integrando medicina, ética e direito*, Cepia, 2004.

sem discriminação, coerção ou violência.<sup>14</sup> O processo do Cairo introduziu o foco no empoderamento das mulheres em suas famílias e comunidades para questões de saúde sexual e reprodutiva.

Através da utilização do conceito de direitos sexuais e reprodutivos busca-se reconstruir e expandir o discurso dos direitos humanos para incluir a perspectiva de gênero e as categorias sócio-econômica, cultural e racial em temas de sexualidade e reprodução. A abordagem de direitos humanos é utilizada aqui para reforçar a possibilidade das mulheres exercerem escolhas informadas possibilitando o seu maior *empoderamento* nestas escolhas.<sup>15</sup> O presente artigo irá focalizar os direitos reprodutivos a partir da perspectiva dos direitos humanos, para traçar um panorama de sua atualidade, desafios e contradições.

## A perspectiva dos direitos humanos para os direitos reprodutivos

Existem distinções entre direitos sexuais e direitos reprodutivos. Na perspectiva feminista, direitos reprodutivos são direitos à igualdade e à liberdade na esfera da vida reprodutiva. Os direitos sexuais relacionam-se com direito à igualdade e à liberdade no exercício da sexualidade de grupos, como gays e lésbicas que reivindicam novos modelos de sexualidade e criticam a lógica do sexo para procriação e a heterossexualidade como expressão “natural” do relacionamento sexual, aceita como norma social. São dois campos separados dos direitos humanos, pois tratam de duas dimensões diferentes da vida social.<sup>16</sup>

Os direitos sexuais e reprodutivos têm uma dimensão de liberdade individual, a chamada auto-determinação reprodutiva, livre de discriminação, coerção e violência, fundamental para o controle e decisão sobre a fecundidade. Pelo outro lado, têm uma dimensão pública, pois dependem de leis e políticas públicas que garantam o seu exercício por homens e mulheres.<sup>17</sup> A perspectiva dos direitos sociais é central para incluir o direito ao acesso a informações, meios e recursos para gozar do mais alto padrão de saúde sexual e reprodutiva, entendida não só como mera ausência de enfermidades e doenças, mas como a capacidade para desfrutar de uma vida sexual segura e satisfatória,

<sup>14</sup> O parágrafo 72 do Programa de Ação do Cairo estabelece que: a saúde sexual e reprodutiva implica que as pessoas têm capacidade de ter uma vida sexual satisfatória e segura e que elas têm capacidade de se reproduzir e a liberdade de decidir se, quando e como o farão. (FONTE)

<sup>15</sup> Sonia Correa e Rosalind Petchersky, *Reproductive and Sexual Rights: A Feminist Perspective, em Population and Policies Reconsidered*

– *Health, Empowerment and Rights*, Março de 1994.

<sup>16</sup> Ávila M.B., *Direitos Sexuais e Reprodutivos: desafios para as políticas de saúde*,

<sup>17</sup> Flávia Pionesan, *Direitos Sexuais e Reprodutivos: Aborto Inseguro como Violação aos Direitos Humanos, Nos Limites da Vida: Aborto, Clonagem Humana, Eutanásia sob a Perspectiva dos Direitos Humanos*, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2007.

de reproduzir-se com liberdade, tendo acesso aos benefícios do progresso científico e à educação sexual.

O direito humano à dignidade, liberdade e segurança garante às mulheres a autonomia ou a auto-determinação reprodutiva. A autonomia reprodutiva possibilita aos casais controlarem o número e espaçamento de seus filhos, o direito a receber informações para tomarem decisões informadas com privacidade e confidencialidade sobre a sua vida reprodutiva.<sup>18</sup> O direito à saúde que abrange o direito à saúde sexual e reprodutiva, incluindo o acesso a serviços de assistência em saúde, bens e equipamentos disponíveis, economicamente e fisicamente acessíveis, culturalmente aceitáveis e de qualidade.<sup>19</sup>

O exercício destes direitos está diretamente vinculado à idéia de exercício de liberdade para as mulheres tomarem decisões na esfera privada para concretizarem os seus projetos de vida pessoal, profissional e familiar. A Corte Interamericana de Direitos Humanos já se pronunciou no caso *Loyaza Tamayo vs. Peru* estabelecendo uma jurisprudência baseada na teoria do projeto de vida.<sup>20</sup> Tal decisão pode ser considerada um marco para os direitos reprodutivos das mulheres na região e pode ser aplicada por analogia para a avaliação do grau de empoderamento para a tomada de decisão sobre sexualidade e reprodução, dimensões centrais da vida humana, no âmbito de leis e políticas de saúde e de direitos humanos que a igualdade entre homens e mulheres.

As situações de desigualdade de gênero no acesso à saúde, somadas a um ambiente social de sistemática negação para as mulheres realizarem suas aspirações pessoais na área da reprodução e da sexualidade, evidenciam uma omissão do Estado em cumprir com as suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.

Todos os indivíduos possuem direitos sexuais e reprodutivos que estão sedimentados em um conjunto de direitos humanos fundados nos princípios da dignidade, igualdade e não discriminação. Tais direitos incluem: o direito à vida e à sobrevivência, o direito à liberdade e segurança; o direito a estar livre de tortura ou tratamento desumano e degradante; o direito à vida privada e familiar; o direito à igualdade e a não-discriminação; o direito à saúde; o direito à informação, entre outros.<sup>21</sup> No Brasil, tais direitos estão igualmente já contemplados na nossa Constituição Federal, a partir da incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos no território brasileiro, conforme determi-

<sup>18</sup> Programa de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento do Cairo de 1994, Parágrafo 73. Ver também Declaração de Beijing e Plataforma de Ação, da Quarta Conferência Internacional da Mulher de 1995, parágrafos 96 e 223.

<sup>19</sup> Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (CDESC), Comentário Geral no. 14: Direito ao Mais alto padrão de saúde (Artigo 12), parágrafo 12. U.N.Doc. E/C.12/2004/4 Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. U.N. Doc. A/34/46 (1979).

<sup>20</sup> *Loyaza Tamayo Case, Inter-American Court of Human Rights, Sentence on Reparations, November 27, 1998, Serie C, No. 42.*

<sup>21</sup> Dourado D., "No Fio da Navalha," in *Direitos Humanos, Ética e Direitos Reprodutivos*, Dourado D. & Dresch da Silveira D. (orgs.), Porto Alegre, Brasil, Outubro 1998.

na o artigo 5o. Parágrafo 2o. da Constituição Federal<sup>22</sup>, independe de lei posterior, devido ao seu status de norma constitucional, conforme nos ensina a jurista Flávia Piovesan.<sup>23</sup>

Além de tratados internacionais de direitos humanos, existem documentos internacionais de consenso<sup>24</sup> que estabelecem paradigmas em relação aos direitos sexuais e reprodutivos.

Em matéria de saúde sexual e reprodutiva, a Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento realizada no Cairo em 1994 foi particularmente importante.

O documento final desta Conferência, conhecido como Programa de Ação do Cairo estabeleceu que a saúde reprodutiva é um estado geral de bem estar físico, mental e social e não a mera ausência de enfermidades ou doenças, em todos os aspectos relacionados com o sistema reprodutivo bem como suas funções e processos<sup>25</sup>. Além disso, estabeleceu que a saúde reprodutiva inclui a capacidade de desfrutar de uma vida sexual satisfatória e sem riscos, assim como de procriar, e a liberdade para decidir fazê-lo ou não, quando e com que frequência. O homem e a mulher têm direito de obter informação e acesso a métodos seguros, eficazes, acessíveis e aceitáveis de sua escolha para a regulação da fecundidade, assim como o direito de receber serviços adequados de atenção a saúde que permitam gravidez e partos sem riscos.<sup>26</sup>

A Quarta Conferência Internacional da Mulher realizada em Beijing em 1995 teve como documento final a Plataforma de Ação de Beijing que conclama aos governos que considerem a possibilidade de revisar as leis que prevêm medidas punitivas contra as mulheres que tenham realizado abortos ilegais.<sup>27</sup> Apesar dos documentos finais das Conferências do Cairo e de Beijing não serem instrumentos de caráter jurídico vinculante e não criarem obrigações legais de implementação pelos governos signatários, representam o consenso da comunidade internacional sobre o tema da saúde sexual e reprodutiva e definem conceitos que devem nortear a interpretação dos instrumentos de direitos humanos, além de serem instrumentos para ação política para o alcance da garantia dos direitos sexuais e reprodutivos.

Apesar do reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos em leis e políticas nos países e no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, tais direitos ainda permanecem social e culturalmente contestados dificultan-

<sup>22</sup> Ver Constituição Federal: Artigo 5o. parágrafo 1o.: "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata."; e o Artigo 5o. parágrafo 2o.: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."

<sup>23</sup> Ver Flávia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. Ed. Max Limonad, 1997.

<sup>24</sup> Conferência Internacional de População e Desenvolvimento do Cairo de 1994.

<sup>25</sup> Parágrafo 7.2.

<sup>26</sup> Parágrafo 7.2.

<sup>27</sup> Parágrafo 106 (k).

do a sua efetividade e realização por homens e mulheres. Essa situação pode ocasionar situações de discriminação no texto da lei, como nos países em que as mulheres são criminalizadas pela prática do aborto, por exemplo<sup>28</sup>. Outras discriminações também são recorrentes no acesso com equidade à saúde em relação às mulheres ou grupos de gays e lésbicas. Políticas de saúde para a população devem ser laicas, e atender necessidades em saúde com especificidades.

## Ameaça aos direitos reprodutivos no Brasil: a questão do aborto inseguro

O Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em sua 11ª sessão ordinária, aprovou no dia 17 de junho de 2009, por consenso, uma resolução no. 11/8 que reconhece a morbi-mortalidade materna evitável como uma questão de direitos humanos. Mais de 79 Estados Membros das Nações Unidas reconhecem que a questão da saúde materna é um desafio para o exercício dos direitos humanos e que os governos devem intensificar esforços para diminuir as altas e inaceitáveis taxas globais.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), em 2005, na América Latina e no Caribe, a estimativa de mortalidade materna correspondeu a 130 mortes para cada 100 mil nascimentos vivos.<sup>29</sup> Nesse mesmo ano, morreram 15 mil mulheres na região.

Apesar dos esforços recentes do governo brasileiro em termos de leis e políticas voltadas para o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, a taxa de mortalidade materna<sup>30</sup> no Brasil é ainda considerada alta no país. Embora os dados oficiais apontem para 54 mortes maternas por 100 mil nascidos vivos<sup>31</sup>, a taxa de mortalidade materna ajustada, calculada pela OMS/UNICEF/UNFPA<sup>32</sup>, é de 110 mortes maternas por 100 mil nascidos vivos<sup>33</sup>. Dados recentes apontam que a taxa não vem sendo reduzida como esperado nas últimas décadas. Em 2006 foram 1623 mortes, segundo o Ministério da Saúde.

No Brasil, a situação da mortalidade materna é extremamente preocupante, pois os índices continuam elevados e não há indícios de que o país consiga atingir o objetivo do

<sup>28</sup> Fonte: "Encarceladas – Leyes contra el Aborto en Chile, Un Análisis desde los Derechos Humanos – Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas (CRLP) y Foro Abierto de Salud y Derechos Reproductivos, 1998.

<sup>29</sup> *Maternal Mortality in 2005. Estimates developed by WHO, UNICEF, NNFBA and the World Bank, WHO, 2007, p.15*

<sup>30</sup> Taxa de mortalidade materna – Número anual de mortes de mulheres causadas por complicações decorrentes de gravidez, parto ou aborto, por cem mil partos de crianças nascidas vivas.

<sup>31</sup> Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde. Brasília: Saúde Brasil, 2006.

<sup>32</sup> Periodicamente, UNICEF, OMS, UNFPA e Banco Mundial avaliam esses dados e fazem ajustes para explicar problemas documentados decorrentes de relatos insuficientes e de erros de classificação de mortes maternas, e para desenvolver estimativas para países que não dispõem de dados.

<sup>33</sup> UNICEF, Relatório Situação Mundial da Infância, 2009, tabela 8, página 146

milênio de reduzir a mortalidade materna em 75%. Nesse sentido, há restrição da capacidade e da liberdade das mulheres para viver e realizar seus projetos de vida, que, para serem alcançados, incluem necessariamente o direito a desfrutar de uma vida sexual e reprodutiva saudável e satisfatória, informada, com autonomia, livre de discriminação, coerção ou violência, e, acima de tudo, livre de morte materna evitável<sup>34</sup>. A criminalização do aborto pela lei vigente contribui para os altos índices de morbi-mortalidade materna no país. O aborto inseguro é uma triste realidade, estimando-se a ocorrência de aproximadamente 1 milhão de abortos anualmente, conforme apontam dados de estudos recentes.<sup>35</sup>

O aborto inseguro<sup>36</sup> é um grave problema de saúde pública e injustiça social sendo responsável por 13% das mortes maternas no mundo. Em geral ocorre nos países com menores índices de desenvolvimento econômico, maiores desigualdades nas oportunidades de educação, saúde, acesso aos bens culturais e materiais, dentre outros direitos humanos, requisitos básicos para o exercício da cidadania. Tais condições, presentes na maioria desses países, não são, entretanto, determinantes exclusivas desse problema. A ocorrência do aborto inseguro no mundo está estreitamente associada à adoção pelos países de legislações mais restritivas às liberdades individuais em geral, e particularmente à autonomia das mulheres e às liberdades sexuais e reprodutivas, aumentando os riscos das mulheres morrerem ou sofrerem seqüelas nos abortamentos inseguros.

É comum nos países da América Latina, com legislações restritivas em relação ao aborto, a presença de segmentos conservadores, que atuam junto à sociedade e às instituições estatais como grupos organizados, assumidos ou não como religiosos. O tema da criminalização do aborto é um tema central para os direitos reprodutivos e permanece em disputa com base em argumentos religiosos e morais, ao invés de se privilegiar o aspecto da saúde pública que ele suscita. O aborto inseguro representa um alto risco à vida e à saúde física e mental das mulheres. Calcula que as complicações decorrentes do aborto inseguro e a falta de acesso a serviços seguros são responsáveis pela incidência anual de 67 mil mortes de mulheres e uma estimativa de 5 milhões de mulheres hospitalizadas anualmente para tratar das complicações.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> *A propósito, ver o conceito de saúde reprodutiva consagrado no Programa de Ação do Cairo (item 7.2) e na Plataforma de Ação de Beijing (parágrafo 94), o qual compreende "um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não de mera ausência de enfermidade ou doença, em todos os aspectos relacionados com o sistema reprodutivo e suas funções e processos". A saúde reprodutiva inclui o direito de mulheres e homens: a) a desfrutar de uma vida sexual satisfatória e sem risco; b) a procriar, com liberdade para decidir fazê-lo ou não, quando e com que frequência; c) à informação e ao acesso a métodos seguros, eficientes e executáveis de planejamento familiar de sua escolha; d) ao acesso a serviços de acompanhamento na gravidez e no parto sem riscos, garantindo-lhes as melhores possibilidades de terem filhos sãos.*

<sup>35</sup> Adesse, Leila; Monteiro, Mario & Levin, Jacques. *Grave problema de saúde pública e de justiça social*. Rio de Janeiro: Fiocruz - RADIS Comunicação em Saúde No. 66 Fevereiro 2008.

<sup>36</sup> *Aborto inseguro é o procedimento para interromper a gravidez, realizado por pessoas que não tenham as habilidades necessárias, ou em ambientes que não cumpram com os mínimos requisitos médicos, ou ambas as condições. Nestes casos, o aborto inseguro pode levar a graves conseqüências como hemorragias, infecções, depressão e ansiedade. (Organização Mundial de Saúde)*

<sup>37</sup> *World Health Organization. Unsafe abortion: global and regional estimates of the incidence of unsafe abortion and associated mortality in 2003. Geneva. 2007.*

Em Salvador, por exemplo, o aborto vem sendo a primeira causa de morte materna há várias décadas.<sup>38</sup> As condições de vida das mulheres irão determinar o seu grau de vulnerabilidade à morte materna e às causas consideradas evitáveis. A vulnerabilidade será dada em função também da autonomia e capacidade das mulheres de exercício de escolhas sexuais e reprodutivas. Por outro lado, a situação de ilegalidade do aborto no Brasil, contribui para agravar os riscos de morte e morbidade das mulheres por esta causa.

Mudar a realidade de negação dos direitos reprodutivos das mulheres no Brasil é o principal desafio para a realização dos direitos reprodutivos e os propósitos de promoção da igualdade de gênero, raça e justiça social. Tal igualdade ainda é distante do cotidiano de milhões de mulheres brasileiras que não podem exercer os direitos humanos elementares: viver com dignidade, ter controle sobre a própria vida sexual e reprodutiva, e escolher ter ou não ter filhos, se e quando quiserem e interromper uma gestação indesejada, sem ter que correr riscos para a saúde, arriscar suas vidas e ainda serem consideradas criminosas pelo Estado.

---

<sup>38</sup> Ministério da Saúde. 2005. *Norma Técnica para Atenção Humanizada ao Abortamento*, Ministério da Saúde. Brasília, Ministério da Saúde.



**A exclusão de jovens e adultos entre aqueles considerados sujeitos do direito à educação pode também ser observada nas cerca de 14 milhões de pessoas que ainda não têm acesso ao letramento, o que representa 10% da população total. Desde 1981, o analfabetismo caiu 13,2 pontos percentuais, índice considerado baixo. Destaca-se ainda o alto índice verificado no Nordeste: 20% da população.**

## **A educação escolar entre os direitos humanos acesso, qualidade e controle social**

*Mariângela Graciano e Sérgio Haddad<sup>1</sup>*

Conceber a Educação como Direito Humano diz respeito a considerar o ser humano na sua vocação ontológica de produzir e reproduzir o conhecimento e, com ele, viver em sociedade, usufruindo e respeitando os bens da natureza.

Os sistemas escolares são parte deste processo educativo em que aprendizagens básicas são desenvolvidas, potencializando inclusive a defesa dos outros direitos.

Apesar do direito à educação ser mais amplo que o direito à escola, este pequeno artigo vai se deter sobre as condições de acesso e permanência, qualidade e controle social da educação escolar no Brasil na última década. O nosso marco referencial é a noção contemporânea de direitos humanos, que os caracterizam como universais, indivisíveis e interdependentes entre si, exigíveis pela sociedade, justiciáveis e orientados para garantir a dignidade humana.

---

<sup>1</sup> *Sérgio Haddad é coordenador geral da Ação Educativa e Mariângela Graciano é coordenadora do Observatório da Educação da Ação Educativa*

## Acesso e permanência

No Brasil, o direito à educação escolar está previsto em lei desde o Império até hoje, com sua inscrição na Constituição de 1988, e regulamentação na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996 e no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001.

A análise das condições de acesso e permanência à escola pública está relacionada à construção histórica dos sujeitos dos direitos educativos e na sua condição social. Embora o fato de estar inserido na Constituição remeta à idéia de garantia, pelo menos para as/os cidadãos/as brasileiros/as e seus filhos/as, a realidade é que a ampliação dos segmentos que conseguiram chegar e permanecer na escola é uma conquista paulatina e desigual, fruto da mobilização da sociedade civil.

As matrículas vêm crescendo em todos os níveis e modalidades da educação básica nos últimos 20 anos, mas esta ampliação não tem sido universal, deixando de fora grupos específicos da população.

Dados do Observatório da Equidade ([www.ibge.gov.br/observatoriodaequidade](http://www.ibge.gov.br/observatoriodaequidade)) indicam que continuam fora da escola as pessoas – crianças, jovens e adultas – que são primordialmente negras, pobres, moradoras do campo e portadoras de deficiências.

Apenas para ilustrar esta realidade, destacamos a situação da educação infantil. Além de estarmos muito longe de sua universalização, a ampliação do acesso tem sido acompanhada do aumento da desigualdade entre as crianças de 0 a 3 anos, pretas e pardas e as brancas. Em 2005 o percentual de desigualdade era 2,9% e aumentou para 3,3% em 2006 e 4,5% em 2007.

A fragmentação da noção de universalidade do direito educacional também pode ser observada na dimensão geracional. Embora a Constituição afirme seu caráter universal, socialmente o acesso à escola é considerado um direito apenas de crianças e adolescentes. A educação de jovens e adultos e das crianças pequenas têm sido secundarizada nas políticas públicas.

Em 2007, por pressão da sociedade civil, notadamente da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o governo federal incluiu a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos no Fundo de Manutenção da Educação Básica (Fundeb), que substituiu o Fundef, focado apenas no ensino fundamental dos 7 aos 14 anos.

Apesar de ser um inegável avanço do governo Lula frente ao governo FHC, a diferenciação entre os fatores de correção dos valores atribuídos a cada nível e modalidade manteve a discriminação negativa, de maneira que o repasse *per capita* por matrícula de jovens e adultos e crianças pequenas é menor que aquele destinado ao ensino fundamental regular.

A forma precária de inserção desses grupos na educação básica se reflete na baixa escolarização da população. Em 2007, a escolarização média da população de 15 anos

ou mais era de 7,3 anos de estudo, apesar da escolaridade obrigatória de oito anos. Entre a população urbana a escolarização é de 7,8 anos e, para a rural, 4,5 anos. De acordo com dados do Inep, se o atual ritmo de elevação de escolarização for mantido, a população rural levará mais de 30 anos para atingir o atual nível da população urbana.

A exclusão de jovens e adultos entre aqueles considerados sujeitos do direito à educação pode também ser observada nas cerca de 14 milhões de pessoas que ainda não têm acesso ao letramento, o que representa 10% da população total. Desde 1981, o analfabetismo caiu 13,2 pontos percentuais, índice considerado baixo. Destaca-se ainda o alto índice verificado no Nordeste: 20% da população.

Por fim, há o público juvenil. Consideradas as pessoas com idade de 15 a 17 anos, entre os 20% mais pobres apenas 24,9% estava matriculada no ensino médio, enquanto entre os 20% mais ricos 76,3% freqüentava esta etapa do ensino. Apesar do aumento constante do número de matrículas no Nordeste e da redução no Sudeste, para o mesmo grupo etário os índices são, respectivamente, 33,1% e 76,3%. O recorte étnico-racial demonstra que apenas 37,4% da juventude negra acessava o ensino médio, contra 58,4% branca. Entre os que vivem no campo, apenas 27% freqüentavam o ensino médio, contra 52% da área urbana.

Os grandes números e índices escondem especificidades populacionais. Em que pese o fato de o Brasil ter avançado em marcos legais que garantem o acesso de pessoas com deficiência ao sistema regular de ensino, esta inclusão ainda é bastante incipiente e precária. Faltam recursos para adequar escolas, a formação de professores não os prepara para o atendimento e, acima de tudo, ainda é enorme o preconceito da sociedade em geral, o que se reflete no ambiente escolar, como veremos a seguir.

E o preconceito, traduzido em falta de políticas e financiamento, também é o responsável pela exclusão da população carcerária dos direitos educativos. Das cerca de 420 mil pessoas que compõem este grupo, os dados oficiais indicam que 18% estudam, embora não haja informação precisa sobre como e onde o fazem.

## Qualidade

A qualidade da educação é um tema em disputa. Há quem advogue que deve ser orientada para a competitividade no mercado de trabalho. Há quem espera que a escola supra todas as necessidades dos educandos, inclusive as afetivas; há o grupo que espera que a escola forme indivíduos autônomos; há outros que trabalham para que ela seja um espaço de exercício da solidariedade e construção coletiva do conhecimento.

Da perspectiva dos direitos humanos, invocamos a Declaração Universal de 1948 que, no seu artigo 26, ao tratar do direito à educação, determina que esta seja “(...) orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortale-

cimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais (...)”, e, no artigo XXVII, garante que “toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios (...)”

Os dois artigos trazem importantes referências, tanto no que se refere ao direito de acesso ao conhecimento do processo científico e dos bens culturais produzidos pela humanidade – o que poderíamos simplesmente traduzir por *direito à aprendizagem* –, quanto o papel ético da escola, de estimular o pleno desenvolvimento das pessoas, individualmente, e também no exercício da convivência *justa* em sociedade.

Em relação ao direito à aprendizagem, os resultados dos exames nacionais demonstram que ainda temos um enorme caminho a percorrer. Parte importante deste trajeto está vinculada à necessidade de valorização da carreira docente. Nos últimos anos, o professorado tem sido fortemente culpabilizado pela baixa qualidade do ensino, quando sabemos que as causas são múltiplas e articuladas. Estudos têm demonstrado que as razões para este fato estão vinculadas à natureza discriminatória destas acusações, em virtude do crescente número de mulheres de origem popular e negras na composição deste professorado.

Para a formação integral, muitos desafios se colocam, e o tema da violência escolar, ou na escola, que ganhou espaço no debate social é um bom termômetro deles.

Tomando apenas o noticiário nacional como fonte, o que tem sido chamado de violência na escola é um fenômeno restrito às escolas públicas. Há uma dimensão bastante perversa nesta prática jornalística, que é a criminalização das escolas públicas – de seus estudantes e mestres.

Os poucos dados confiáveis sobre o tema, disseminados<sup>2</sup> pelos meios de comunicação indicam é que as situações de conflito nas escolas têm relação direta com manifestações de discriminação. Por que as pessoas brigam ou chegam à violência verbal ou física? Em geral tudo começa com uma ofensa baseada em discriminações.

Em junho de 2009, foi divulgada pesquisa realizada pelo Ministério da Educação e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FINE, que indica um fortíssimo componente discriminatório no ambiente escolar.

Impressiona os índices que indicam a predisposição em não estabelecer relacionamento com grupos diferentes. Na escala utilizada, zero seria a predisposição a contatos mais próximos e 100 o grau de maior distância.

As pessoas homossexuais são aquelas de quem se quer tomar maior distanciamento (72%), seguidas daquelas com deficiência mental (70,9%) e ciganas (70,4%). Os outros

<sup>2</sup> *Boletim Ação na Mídia* (30/abr/2009 e 18/mai/2009), disponível em [www.observatoriodaeducacao.org.br/acaonamidia](http://www.observatoriodaeducacao.org.br/acaonamidia), consultado em 25/jul/2009.

grupos identificados foram deficientes físicos (61,8%); índios (61,6%); moradores de periferia ou favela (61,4%); pobres (60,8%); moradores de área rural (56,4%); e negros (55,0%).

A mesma pesquisa apontou que as formas de discriminação na escola têm relação inversamente proporcional à aprendizagem, ou seja, quanto mais discriminatório é o ambiente, menor é o aproveitamento de seus estudantes.

Os resultados da pesquisa no ambiente escolar refletem a sociedade brasileira, marcada por preconceitos que se manifestam em várias instituições.

Há, no desafio de superar a situação diagnosticada, duas dimensões. A primeira está relacionada ao desenvolvimento de um processo de valorização social do espaço escolar. Para tanto, é necessário afirmar positivamente estudantes e professores; garantir condições de funcionamento dos prédios, inclusive com a formação de profissionais que se sintam capazes de atuar em situação de conflitos; estimular que a produção de conhecimento seja uma experiência ao mesmo tempo instigante e solidária, compartilhada entre pessoas diferentes entre si e iguais na sua condição humana.

A outra dimensão extrapola o ambiente escolar, ou as políticas educacionais. Trata-se da responsabilidade que a sociedade em geral, e o poder público em particular, tem na construção da cultura da paz, só viável numa sociedade plenamente garantidora de direitos para todas as pessoas.

## Controle social

Ao longo da última década, a sociedade civil vem realizando interessantes experiências de monitoramento e exigibilidade dos direitos educativos. Entre elas destacamos a *Campanha Nacional pelo Direito à Educação* ([www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br)), que articula ONGs, sindicatos e movimentos sociais e tem como um de seus focos de atuação a garantia do financiamento adequado para a educação; o projeto *Relatores Nacionais em Dbesca* ([www.dbesca.org.br](http://www.dbesca.org.br)), que desde a sua constituição em 2002 tem mantido a relatoria nacional para o direito humano à educação que acolhe e investiga denúncias, produzindo recomendações para sua superação e o *Observatório da Educação* ([www.observatoriodaeducacao.org.br](http://www.observatoriodaeducacao.org.br)) da ONG Ação Educativa, que busca incidir sobre a cobertura educacional da mídia, de forma a torná-la justa, por meio da pluralização de fontes, produção e disseminação de informações.



Com muita euforia e sem efeito prático algum, o Estatuto da Igualdade Racial foi aprovado e aclamado como um grande feito. A aprovação do Estatuto, depois de mais de dez anos de debates, revela que ele foi transformado em moeda de troca do jogo partidário. Ou seja, transformou um capítulo importante da Constituição, a autodeterminação, em mais uma forma de tutela, distanciando-se da perspectiva emancipatória. Este caminho não irá colocar um fim às reivindicações das populações discriminadas étnica e racialmente, pois o desejo de liberdade é uma raiz funda que está latente no cotidiano desta população.

## Dez anos que parecem cem: as relações raciais no Brasil

Sandro Silva<sup>1</sup>

*“Seria melhor criar uma lei para exportar os pele escura de volta pra Angola. Já que os ancestrais deles foram forçados a vir a morar no Brasil, nada mais justo devolver a cidadania original deles, já que eles sofrem muito por aqui. Na África eles não serão mais coitadinhos”.* [opinião de internauta após a aprovação do Estatuto de Igualdade Racial em setembro de 2009]

*O grande avanço é que ele [Estatuto da Igualdade Racial] não vai gerar conflito.* [Ministro Edson Santos, após a aprovação do Estatuto de Igualdade Racial em setembro de 2009]

Estas duas formas de considerar as relações raciais no Brasil sintetizam o imaginário sobre o tema e, embora recentes, são contemporâneas do debate do século XIX. A primeira afirmação, abertamente racista, e a segunda, um exemplo de tutela dos Direitos Humanos, se encontram na produção do racismo à brasileira que pretende encobrir

---

<sup>1</sup>Negro, professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo e doutorando em Antropologia no Programa de Pós Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense

a diferença. Ambas são formas de recusar o direito à diferença a partir de uma perspectiva colonial de estado que fundamentando-se na igualdade universalista, reservou historicamente à determinados grupos as políticas públicas no país. O que deve chamar a atenção não é a opinião dos setores conservadores da sociedade, mas a forma pela qual o Estado, tomando para si o papel de redistribuidor de recursos coletivos, mostra-se incapaz de políticas distributivas, como no caso das populações que se diferenciam por raça e etnia.

Minha perspectiva antropológica procura compreender como determinados grupos e indivíduos constroem seus modos de agir e de pensar. As palavras, os conceitos e as práticas são para a antropologia, símbolos produzidos coletivamente em constante disputa, pois são o resultado destas formas diferenciadas de compreender a realidade. Assim, as “relações raciais” serão compreendidas aqui como um campo de disputa entre diferentes atores e não como um fato objetivo. Se a ciência moderna desnaturalizou as relações raciais – afirmando que a raça biológica não existe –, parte da sociedade se compraz em naturalizar a igualdade – afirmando que todos são iguais, mesmo que os números da desigualdade continuem decepcionando qualquer perspectiva dos Direitos Humanos. O objetivo do debate sobre a questão racial no país se compraz em verificar se há ou não raça, desviando o foco dos efeitos da discriminação racial, evidente e já demonstrada em inúmeros estudos. Erroneamente têm-se afirmado que se não existe racismo no país, não há porque assegurar políticas específicas contra as marcas do racismo. Por outro lado, os movimentos sociais têm constantemente afirmado que se a raça é uma construção social, seus efeitos danosos podem ser revertidos por políticas afirmativas em função de uma sociedade realmente igualitária. Trata-se de compreender tais políticas como uma forma de reconhecimento da própria biografia dos Direitos Humanos que, saindo do universalismo difuso, volta-se em ações concretas com sujeitos e situações históricas concretas.

Meu texto tem por objetivo apresentar dois momentos, nos quais a raça se tornou discussão central no pensamento social brasileiro. O primeiro momento tem relação com a inexistência de Políticas públicas pós-abolição. O segundo coincide com as formas contemporâneas de inscrição da raça nas Políticas públicas no Brasil. Tomo como paradigma, a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, ocorrido em setembro de 2009, pois seu trâmite, invisível por cerca de dez anos, e sua aprovação, comemorada com um sorriso governamental amarelo, é um símbolo de como as políticas distributivas são reapropriadas pelo jogo político entre governo, estado e grupos de interesse. Concluo, indicando em primeiro lugar a incapacidade emancipatória da elite brasileira e a sua falta de um projeto de cidadania multicultural que não seja folclórica e em segundo lugar a vitalidade dos movimentos sociais em garantir espaços importantes de representação e agendas voltadas para ações emancipatórias no país.

## Um breve esboço da questão racial no Brasil

As concepções sobre raça no Brasil iniciam-se com as pressões internacionais pela modernização. A proibição do tráfico, a Lei de Terras, a Lei do Ventre Livre, a Lei dos Sexagenários e a Abolição são faces de uma mesma moeda, por meio da qual, o país negociou sua noção de povo/nação com os interesses internos e internacionais. A substituição da mão-de-obra escravizada nas lavouras no século XIX representou a oportunidade para os parlamentares inscreverem a relação entre as políticas públicas e a racialização da vida social de forma singular. Juntamente com uma perspectiva científica dos perigos da mestiçagem, o argumento era simples e direto: Para criar uma nação seria necessário trocar o sangue miscigenado da população, vista como preguiçosa e indolente, pelo trabalho remunerado de trabalhadores livres. Duas alternativas foram, então, esboçadas pelo Estado. Na primeira alternativa, encher-se-iam navios com africanos e os devolveriam para a África. Em uma segunda possibilidade, a política de incentivos à imigração européia poria um fim aos traços genéticos nocivos da população miscigenada pela via dos intercassamentos e apagamento do traço – negro e indígena -, considerado motivo do atraso nacional. Como se vê a racialização das relações sociais foi em grande medida uma ação governamental.

Enquanto a primeira solução eugênica não foi colocada em prática oficialmente, a segunda logrou entrar para o rol dos esforços de governo em diversas ações, por meio das quais, foram reunidos incentivos à imigração e à formação de colônias de europeus no Brasil. As teorias de Darwin sobre a sobrevivência do mais apto ganharam neste momento uma “leitura social” que considerava natural a eliminação do traço miscigenado, visto como mais fraco, mediante a introdução do sangue “mais forte” de colonizadores europeus. O darwinismo social ganhou certamente uma versão singular no caso brasileiro, visto que, a população oriunda da escravidão e a população indígena não encontraram lugar nas políticas públicas, pois eram vistos como inferiores que iriam desaparecer “naturalmente” com o tempo! A perspectiva contratual de nação, que tornara-se hegemônica, pressupunha sujeitos livres, iguais e brancos, a despeito de suas desigualdades. Mas a organização política dos escravizados e outras organizações pró-abolição teciam, há tempos, o conceito de liberdade no Atlântico Negro mediante organizações civis e religiosas recolocando a questão da inserção da população negra no país e fazendo colidir vários projetos de liberdade, nação e cidadania silenciados pelos eugenistas.

O pós-abolição representou para a população oriunda da escravização o silenciamento em termos de políticas públicas e a reinvenção do lugar da raça no cenário da constituição da nação. Com Getúlio Vargas, o tema da racialização das relações sociais ganha novamente destaque pela valorização do país como mestiço. Anos depois mediante restrições às populações consideradas italianas e alemãs durante a segunda Guerra Mun-

dial e a construção de um discurso que pretendeu incluir a população, antes vista como miscigenada e degenerada, como “o nacional”. Por outro lado, o Estado fortalecia a imagem de nação gerada com a República favorecendo, pelo Decreto N.º 7967, de 1945, “a necessidade de preservar e desenvolver, na condição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia”. O reflexo no Brasil da re-etnização dos grupos europeus levou à hegemonia da imagem da sociedade miscigenada e, conseqüentemente, da invisibilização da presença negra e a romantização das populações indígenas no país. Mas, apesar do dia da Raça, da Aquarela do Brasil e de Casa Grande e Senzala, continuávamos às voltas com as barreiras sócio-econômicas às populações negras e indígenas e sua invisibilização dentro da “questão nacional”.

### **A raça nas políticas de estado**

A imagem de que o Brasil é constituído de uma amálgama de tipos sanguíneos, de combinações e de arranjos biológicos que impossibilitam a distinção entre negros, índios e brancos é um argumento tão sedutor dos conservadores quanto falso. O argumento da sociedade miscigenada contempla de forma diferenciada os grupos dela formadora. Enquanto a diferenciação étnica celebrada pelas culturas européias e orientais é sinônimo de paz social, as reivindicações de grupos negros e indígenas são tratadas como a sua incapacidade de se adequarem à nação brasileira. Dessa forma, a recusa dos efeitos da racialização promovida pelo estado é uma forma de violência contra as populações que foram objeto de discriminação, uma vez que para estes trata-se de reverter o caráter genocida e etnocida presente nas teses sobre a formação do país e da nação.

Neste sentido contemporâneo, “raça” tem operado como categoria sociológica e política que permite aos movimentos sociais compreenderem as formas de inscrição da diferença, bem como identificar, por meio de instrumentos objetivos as desigualdades inscritas no pertencimento social, étnico, de classe e de gênero. Do ponto de vista político, recusar a construção da diferença é uma forma de fixar conteúdos culturais em uma perspectiva arcaica que mantém uma imagem petrificada dos negros e dos indígenas no Brasil, vistos ora como escravos ou indolentes, ora como sujeitos incapazes de organizar suas demandas específicas. Jogar a demanda por direitos raciais no grande caldeirão da miscigenação foi uma forma da hegemonia racista operar em silêncio e de se nutrir das políticas de tutela do Estado. O processo de racialização eliminou a discussão sobre a cidadania no país, pois tratou a diferença social, econômica e política como efeitos da raça sobre a formação da nação e ao mesmo tempo as reivindicações por igualdade como ações contra a nação.

Ao inscrever o escravismo como espaço político superado pelas políticas de integração/assimilação de Estado, a hegemonia do projeto de branqueamento coloca-

se como uma forma de superação da raça como espaço de reivindicação política. Esta junção, que naturalizou a branquitude e a negritude, tornou-se hegemônica, na medida em que colocou as Políticas públicas como forma de superação das desigualdades sociais, quando, na verdade, elas criaram uma solução conformista, que abrigou a expressão conservadora de grupos hegemônicos e a reivindicação de grupos raciais discriminados como se eles estivessem numa arena igualitária de disputa.

A ideologia da miscigenação, a Lei Afonso Arinos e o Estatuto da Igualdade Racial, aprovado recentemente, não conseguem ser uma resposta a uma pergunta simples: por que as populações negras e indígenas, em sua maioria, vivem em condições econômicas e educacionais inferiores aos brancos? Em primeiro lugar, porque cotas raciais nas Universidades, embora um sucesso em mais de setenta Universidades brasileiras, ainda são vistas como uma ofensa aos projetos de reprodução da elite brasileira e, em segundo lugar, porque as cotas ameaçam as formas tutelares em que se quer manter a população negra e indígena. É realmente um enigma como a democracia é pensada pelos intelectuais anti-cotas, ou seja, uma cidadania sem cidadãos, já que as elites não deram até o momento uma resposta política e econômica, muito menos apresentaram um plano de superação da desigualdade que não seja a tutela ou a subalternização de milhões de pessoas.

## **As políticas de racialização do estado são políticas de subalternização**

Com muita euforia e sem efeito prático algum, o Estatuto da Igualdade Racial foi aprovado e aclamado como um grande feito. A aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, depois de mais de dez anos de debates, revela que ele foi transformado em moeda de troca do jogo partidário. Ou seja, o Estatuto da Igualdade Racial transformou um capítulo importante da Constituição, a autodeterminação, em mais uma forma de tutela distanciando-se da perspectiva emancipatória. Este caminho não irá colocar um fim às reivindicações das populações discriminadas étnica e racialmente, pois o desejo de liberdade é uma raiz funda que está latente no cotidiano desta população.

Várias propostas de políticas de reconhecimento da questão racial, bem como sua superação, estão ancoradas em propostas emancipatórias. Reconhecendo as relações de classe na definição das desigualdades históricas no Brasil, tais propostas pretendem emancipar os sujeitos da linguagem funcional que o acento nas Políticas públicas distributivas centradas na classe almeja. A definição dos conflitos por acesso às políticas públicas como “conflito de classe” não tem sido capaz de traduzir as diferenças de raça e gênero. Por outro lado o universalismo da igualdade não pode se transformar em uma barreira à inteligibilidade das maneiras pelas quais os diferentes grupos sociais ex-

pressam sua visão sobre o futuro e sobre o presente e, de forma crítica, sobre seu passado na formulação de sua perspectiva de ação.

Durante muito tempo e em diferentes situações, a discussão sobre o desenvolvimento nacional freou as pautas dos Direitos Humanos. Sob a imagem da unidade nacional, enormes concessões foram feitas sobre direitos trabalhistas, direitos das mulheres, bem como sobre o acesso aos recursos naturais. O cenário de privação econômica correspondeu ao cenário da privação política, social e cultural. A subalternização de grupos sociais, as políticas de tutela de direitos, a legitimação da violação dos corpos e a inscrição da violência racial como fator superado pela história apenas postergaram a tendência internacional de transformar o conjunto de violações dos Direitos Humanos em objeto de crítica e de base para construção do antídoto da invisibilização.

A aprovação do Estatuto da Igualdade Racial foi aplaudida como uma forma de integrar o Brasil e não separá-lo racialmente. Os comentários em torno de sua aprovação não pouparam loas à qualidade da democracia miscigenada e igualitária brasileira e como os senadores se esforçaram em garantir a continuidade da “sociedade mestiça”. Em contrapartida, a subalternização dos Direitos Humanos ao preceito da nação, não corresponde, até o presente momento, em instrumentos de superação das formas de dominação simbólica e de violência contra as populações racialmente diferenciadas. O novo discurso da mestiçagem é tão prejudicial à construção da democracia quanto foi a ideologia eugenista o foi no século XIX. Ambas partem do pressuposto de que o “interesse nacional” deve prevalecer sobre as periferias de significado das lutas políticas. Disfarça em discurso científico ele se alia às elites na sua definição de sociedade e produz a hegemonia do universal que os atendeu bem até o momento.

Ao comemorar sua paz colonial – mas mutilado em seus aspectos emancipatórios, quais sejam, o acesso à educação universitária e ao direito aos territórios quilombolas –, o Estatuto da Igualdade Racial adquire um aspecto ambíguo, pois “igualdade” nele, passa a ser objeto de tutela do Estado por meio de Políticas Públicas. O espaço da Política Pública tem sido o espaço da Política partidária e não da realização da igualdade. Manter a tutela pela via da Política Pública é parte de um jogo de perversão da democracia que está em desacordo com os Direitos Humanos.

### **Autodeterminação ainda é desafio para as elites**

O esforço do pós-abolição para as populações negras e indígenas foi reconstruir suas vidas em condições completamente adversas. O instrumento privilegiado para isso foi a autodeterminação que, ao longo da história, foi incorporado pelos instrumentos internacionais dos Direitos Humanos. Ser “senhor de si” e “não dar um dia de trabalho” são mais que expressões do *status* de autonomia que construíram as populações

negras indígenas e podem ser observadas nas formas de inscrição da liberdade desenvolvida ao longo das formas de acesso à terra. Ao recusar a liberdade e autodeterminação, as políticas coloniais do Estado brasileiro não fazem mais que reeditar práticas pré-capitalistas alimentando o espectro do racismo bastante vivo entre as elites brasileiras.

O princípio da autodefinição não cabe numa sociedade hierarquizada e racista, pois esta pretende inscrever a diferença como uma realidade objetiva que deve ser abstraída da vida social ou que é responsável por todas as mazelas dos cidadãos. Pretender a homogeneidade da sociedade é um equívoco que nos tem acorrentado de forma violenta à desigualdade real de oportunidades e emancipação humana. Pretender dizer de forma política, intelectual ou jurídica o quê, e como deve ser o Outro, é um exercício de que ainda não nos envergonhamos. É preciso olhar para as fronteiras que se ergueram e a recusa do reconhecimento e desconstruí-las com objetividade, pensando que o resultado da busca da igualdade é para toda a sociedade e não para um grupo privilegiado.

Embora o avanço da visibilização do racismo no Brasil seja evidenciado pelos movimentos sociais, a liberdade ainda é um desafio para as elites do país. Sim, porque ela é um objetivo perseguido com persistência pelos grupos discriminados, enquanto que para as elites, a liberdade ainda é um desafio cognitivo. A recusa das elites quanto às políticas de ação afirmativa mostra que o seu projeto de sociedade não contempla a liberdade, mas a redução dos sujeitos a conceitos, espaços da burocracia manipuláveis, que têm por finalidade construir guetos bem seguros, mas incapazes de garantir-lhes paz.

A imagem de que o progresso da nação iria redimir os 350 anos de escravização dos negros faliu. A população que se declara preta continua ocupando os piores postos de trabalho, recebendo a menor remuneração, tendo a menor escolaridade, bem como a que é mais assassinada pelo Estado. As populações discriminadas racialmente estão contornando a intolerância oculta do discurso da democracia racial com ações afirmativas e visibilização de suas identidades. Os indígenas, condenados pelos governos ao desaparecimento, mostram-se revigorados não somente em seus sentidos, mas na construção de projeto de emancipação econômica e social. Se as elites não conhecem a liberdade, elas terão que experimentá-la pela observação dos processos de reivindicação política das populações discriminadas, como estamos acompanhando no Brasil contemporâneo.

## Emancipação

A desconstrução da mestiçagem pela perspectiva do multiculturalismo alcançou vários grupos que haviam “desaparecido” pelo esforço das Políticas Públicas. Os desafios que este processo impõe são da ordem do reconhecimento e da inclusão em políticas distributivas e é nele que se encontram os maiores percalços da governança. En-

quanto índios e negros permaneceram símbolos da nação imaginada, eles não ofereciam ameaça à hegemonia das elites. Quando eles se afirmaram pela via dos direitos aos territórios tradicionais ou da diferença racial inscrita na exclusão, eles passaram a ser inimigos da nação. As ações por políticas afirmativas ainda são um desafio no Brasil. As populações discriminadas racialmente enfrentam este desafio mediante um sem número de estratégias políticas, estéticas, poéticas e econômicas. A busca pela emancipação da tutela Estatal tem servido de horizonte à construção de identidades, cujo conteúdo ético/político é a busca da igualdade de condições em situações reconhecidamente desfavoráveis

A resistência às políticas da diferença denuncia os efeitos históricos da invisibilização de grupos sociais na sociedade brasileira. Todo o esforço contemporâneo é desligar-se da racialização excludente promovida pelas elites e reconstruir as identidades no plano das ações afirmativas. Descolar a luta pela igualdade do debate sobre a formação nacional torna-se aspecto central dos movimentos sociais em pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, construir a igualdade como um bem político amplamente disponível ao reconhecimento e, em segundo lugar, desnaturalizar a justiça e encará-la como um dos aspectos centrais da realização dos Direitos Humanos.

A exclusão “lenta e gradual” da questão dos territórios quilombolas no Estatuto da Igualdade Racial pode nos dar pistas importantes para futuras investidas no campo dos Direitos Humanos. A associação entre território e identidade provocou o ressurgimento do debate sobre a nação que já vinha sendo amplamente discutida com o processo de demarcação das terras indígenas por pelo menos toda a República. Assume-se que as populações indígenas são tuteladas e, portanto, cabe ao Estado garantir sua reprodução física e cultural, a partir da noção de “terra tradicionalmente ocupada”. Com as populações quilombolas houve uma tentativa de homologia entre territorialidade e identidade étnica com o Artigo 68 da Constituição Federal e o Decreto 4887 de 2003, mas seu sucesso, por diversas questões, ainda não foi efetivado.

Creio que duas questões são fundamentais para entender a não efetivação do artigo constitucional - e quero deixar de lado a violência com que o latifúndio se apropriou da Casa Civil para conduzir o debate político. Em primeiro lugar, a Abolição representou a possibilidade de milhões de escravizados saírem do regime de tutela estatal. Esta perspectiva gerou um sem número de identificações nos diferentes contextos em que ocorreu e sua transformação em sujeito coletivo é aqui fundamental. Na questão quilombola utilizaram-se dois critérios importantes: “a opressão social sofrida” e a “autodeterminação”. Estes dois critérios são fundamentais para a compreensão do lugar que o Artigo 68 e o Decreto 4887/2003 assumiram na discussão da raça no país, pois a proposta era em parte garantir as formas de reprodução social e cultural a partir do critério étnico – autodefinição pela condição de opressão sofrida -, e não racial – ser

negro ou negra -, mas que poderia combinar os dois critérios. Por meio da titulação coletiva procurou-se contornar outro problema histórico: a tutela. Ou seja, os quilombolas mediante sua titulação coletiva poderiam continuar afirmando sua autonomia social, cultural, etc., diante da lógica predatória de apropriação da natureza do latifúndio, do agronegócio e dos grandes projetos nacionais.

Em segundo lugar, a ratificação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho inaugurou um novo marco para a compreensão e a aplicação dos direitos dos povos no Brasil. A proposta aqui foi desracializar a questão quilombola para que ela ingressasse no plano dos direitos étnicos e assim pudesse ser discutidas em fóruns menos contaminados pela lógica colonial da mentalidade escravista nacional. Como o leitor poderá verificar na mídia, o efeito foi exatamente o contrário. De fato, a capilaridade pretendida com a etnização da questão das comunidades quilombolas ainda está por demonstrar sua eficácia, haja vista a baixíssima taxa de investimento econômico em territórios quilombolas, o desconhecimento da justiça nos níveis locais dos direitos e a inexistência – passados seis anos de Decreto 4887 e vinte e um anos de Constituição Federal –, de uma titulação sequer de propriedade definitiva por parte dos quilombolas.

O tema das relações raciais tornou-se pauta obrigatória no planejamento de políticas públicas no Brasil pós Constituição de 1988. Isto não impediu as constantes ameaças à realização do ideal constitucional da autodeterminação e igualdade, contra o qual os setores conservadores insistem em ditar regras do que deve ou não ser objeto de direito reforçando posturas coloniais e irresponsáveis em relação à maioria dos brasileiros. A elite antagonista das cotas, sequer produziu alternativas às desigualdades no país e colocam-se na contramão das agendas políticas das organizações por Direitos Humanos.

O esforço em recusar as políticas de igualdade racial é uma forma de violação dos Direitos Humanos. É mais provável que a autodeterminação ganhe força, pois ela é critério, a partir do qual, os sujeitos podem reivindicar criar ou reformular seus direitos e fazerem-se representar diante de seus pares e dos poderes instituídos. Embora se argumente que não há diferenças raciais entre os brasileiros, a recusa em reconhecer que a maioria da população empobrecida ocupa as classificações oficiais como “negro” ou “pardo”, representa um racismo invertido. Ou seja, recusar as formas de inscrição da desigualdade, é recusar também as formas de reconhecimento e superação dos danos causados pela invisibilização da racialização das relações sociais.

## **A luta pela igualdade é todos os dias**

A igualdade de oportunidades é um objetivo comum para contornar os efeitos históricos da segregação racial. A experiência estatal que racializou as relações sociais pretendeu criar um país homogêneo, quando sua diversidade cultural e social aponta

para a multiplicidade de experiências históricas mesmo entre as populações que se pretendem homogêneas, como indígenas e quilombolas. A experiência de inclusão pela via da assimilação e ideologia da mestiçagem à nação é questionada hoje como traço do apagamento das diferenças que inscreveram de forma violenta a sociedade brasileira. O recurso à diferença tem se mostrado o suporte sobre o qual, muitos grupos constroem seus processos de identificação denunciando a paz colonial do projeto de igualdade.

Concluindo, ante a perspectiva da mestiçagem, os milhares de movimentos sociais urbanos, rurais, internacionais, as redes de significado e desenvolvimento humano interpõem novas formas de etnicidade negra, indígena, etc., ampliando o leque de possibilidades de identificação e de elaboração de pautas de pertencimento e de reivindicação. Certamente esta perspectiva exige um novo olhar sobre a idéia de nação que as formas de tutela estatal ainda não reconhecem como uma forma legítima de direito. Há muito que aprender com as ações afirmativas, sujeitos e identidades coletivas sobre a sociedade brasileira, uma vez que este processo é um reflexo das relações sociais e históricas mais amplas que nos desafiam cotidianamente a compreender a construção da igualdade.

A grande novidade desta década é a realização da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). Embora eivada de contradições e sufocada na concepção tradicional que a sociedade civil tem construído em termos de conferência setorial em outros campos, a Confecom é um elemento novíssimo que tem se revelado um forte indutor de mobilização e debate sobre os problemas da comunicação no País. Ou seja, tem servido para promover o direito à participação política nos processos decisórios relacionados ao setor, princípio inerente a qualquer direito humano.

## O Direito Humano à Comunicação no Brasil: balanço de uma década (1999-2009)

Rogério Tomaz Jr.<sup>1</sup>

“Um passo à frente e você não  
está mais no mesmo lugar”.  
Chico Science

### 1. Apresentação:

O presente texto é uma modesta contribuição do Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social para o debate sobre as questões relacionadas ao contexto brasileiro daquilo que entendemos como o direito humano à comunicação. De modo algum pretende-se esgotar qualquer discussão acerca das temáticas problematizadas ou, por outro lado, arvorar-se de visão única ou predominante sobre as mesmas. Trata-se de um balanço possível sobre o direito à comunicação, elaborado a partir da visão de mundo e da trajetória – tão breve quanto intensa – construída pelo nosso Coletivo. A

---

<sup>1</sup> Rogério Tomaz Jr é jornalista, integrante do Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social

iniciativa da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos é importantíssima e constitui referência imprescindível para o debate de idéias sobre os direitos humanos no Brasil. Esperamos que o texto estimule o debate sobre os problemas da comunicação e estamos abertos ao diálogo.

## 2. Maior vitória – o reconhecimento:

Os anos noventa, no campo da comunicação brasileira, foram marcados pela entrega do sistema de telecomunicações – patrimônio público forjado ao longo de décadas – para grupos privados, estrangeiros em sua maioria.

Ao lado desse processo, também merecem registro a chegada da Internet (e o seu acelerado desenvolvimento), da TV à cabo (e serviços similares) e de outras tecnologias surgidas no bojo da chamada “revolução informacional”, em eventos vinculados às (e conduzidos pelas) demandas do mercado.

Para quem analisa o setor na perspectiva dos seus problemas políticos e sociais, inserindo tal análise no contexto da luta pela democratização da comunicação, a grande vitória ocorreu em 1998, com a aprovação da lei 9.612, que até hoje regulamenta a radiodifusão comunitária.

A lei significava (e ainda significa) o reconhecimento formal, jurídico, por parte do Estado, de um fenômeno político e social que havia emergido pelo menos três décadas antes: as rádios comunitárias, livres ou populares. Usando a linguagem jurídica, trata-se de um exemplo clássico de fontes materiais gerando as fontes formais. Na política básica: a luta forjou a transformação, com as rádios nascidas das comunidades deixando de correr (apenas) da polícia para correrem também atrás da burocracia que as livrasse da condição de ilegais, “piratas”.

Como se sabe, os radialistas continuam fugindo do cerco da repressão – hoje comandada pela dupla Polícia Federal e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – e lutam para corrigir distorções da lei (e seus decretos posteriores) que a tornam mais uma camisa-de-força jurídica do que uma alforria política. Mas não se pode negar que aquela norma publicada no Diário Oficial de 20 de fevereiro de 1998 constitui um marco na promoção do direito humano à comunicação (DHC) no Brasil.

Entretanto, naqueles anos, ninguém pensava a comunicação como um “direito”. Muito menos um “direito humano”. Falava-se em liberdade de expressão, em direito à informação e até no vínculo existente entre tais conceitos, mas não se utilizava o termo direito à comunicação.

Hoje, olhando no retrovisor da história recente, podemos dizer que o reconhecimento – nas dimensões política e jurídica – desta concepção, por parte de inúmeros atores da sociedade civil e do poder público, talvez seja o maior avanço na luta pela promoção do direito humano à comunicação no Brasil.

Vale mesmo dizer que a inclusão deste capítulo no presente Relatório é uma das provas disso.

O debate sobre o “direito à comunicação” no Brasil foi provocado inicialmente – ou retomado – pelo professor Murilo César Ramos, da Universidade de Brasília (UnB), em meados de 2001, num pequeno artigo<sup>2</sup> de contribuição à reconstituição do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) – curiosamente, um dos atores políticos no campo progressista da sociedade civil que mais relutância e divergências possui em relação ao conceito do DHC.

Após as duras batalhas em torno da elaboração da “Lei do Cabo” (Lei n.º 8.977/95), o FNDC entrou num período de refluxo político e desmobilização social, do qual começou a se recuperar no final de 2001, com a sua VIII Plenária Nacional. O texto do professor Murilo Ramos, um “repórter das políticas de comunicação no Brasil”, segundo suas próprias palavras, recuperava algumas idéias surgidas nas décadas de 1960 e 1970, no contexto das discussões sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC), travadas no âmbito da Unesco, embora a primeira referência internacional sobre o conceito seja bem anterior, de 1946, antes mesmo da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)<sup>3</sup>. No artigo, Ramos cita o Relatório MacBride<sup>4</sup> e teóricos como Jean d’Arcy, um dos pioneiros na definição do que seria aquele pouco falado “direito à comunicação”. Além disso, em suas palestras, Ramos sempre citava o ensaio “Extensão ou Comunicação”, do educador Paulo Freire, como um documento instigante que trazia as bases sobre as quais deveria se pensar o direito à comunicação.

Dois anos depois, em 2003, surgia formalmente o Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social<sup>5</sup>, entidade que se propõe a lutar pela promoção da comunicação como direito humano, praticamente ao mesmo tempo em que ganhava força a campanha “Communication Rights in the Information Society”, conhecida pela sigla CRIS, que chegou a agregar dezenas de entidades em sua seção brasileira, antes de se desarticular, alguns anos mais tarde.

<sup>2</sup> RAMOS, Murilo Cesar. *Comunicação, direitos sociais e políticas públicas*. Disponível para download em: <http://www.wacc-al.net/libros/librodireitos/capitulo10.pdf>

<sup>3</sup> Documento da ONU de 1946, citado, sem referência ao título, na justificativa da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 64/2007, que propõe a inclusão da comunicação no artigo 6º da Constituição Federal, que lista os chamados “direitos sociais”. O citado documento afirma “a importância transversal da comunicação para o desenvolvimento da humanidade, enquanto um direito humano fundamental

– no sentido de básico – por ser pedra de toque de todas as liberdades às quais estão consagradas as Nações Unidas, fator essencial de qualquer esforço sério para fomentar a paz e o progresso no mundo”. A PEC 64/2007 está disponível para consulta no site da Câmara dos Deputados: [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=351608](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=351608)

<sup>4</sup> UNESCO. *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*. Publicado originalmente em 1980 (no Brasil, em 1983), a polémica envolvida em torno do documento contribuiu para a saída dos EUA e da Inglaterra da UNESCO, em 1984.

<sup>5</sup> O Intervezes lançou em 2007 o Observatório do Direito à Comunicação ([www.direitoacomunicacao.org.br](http://www.direitoacomunicacao.org.br)), portal voltado a informar e estimular o debate sobre a comunicação. Além disso, desenvolve, em parceria com diversos pesquisadores e instituições, como a

Em agosto de 2005 aconteceu em Brasília(DF) o I Encontro Nacional de Direitos Humanos, justamente com o tema “Direito humano à comunicação: um mundo, muitas vozes”, em alusão ao título oficial do Relatório MacBride, que chegava ao jubileu de prata de sua publicação pela Unesco. Mais de quinhentos militantes de direitos humanos, procedentes de todo o Brasil, debateram as pautas normalmente restritas à agenda das entidades e redes do campo da comunicação.

Àquela altura, além de Murilo Ramos, alguns dos mais renomados e experientes intelectuais da comunicação no Brasil já estavam se dedicando a refletir e discorrer sobre o DHC. Entre estes, Venício Arthur de Lima, Cícilia Peruzzo e José Marques de Melo, apenas para citar três dos mais conhecidos.

Hoje, o DHC é bem mais do que um princípio simbólico ou um conceito teórico. Além da sua incorporação à produção acadêmica e ao discurso político de militantes, organizações e redes, no Congresso Nacional tramita uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para incluir a comunicação no rol de itens listados no artigo 6º da Constituição, que elenca os direitos sociais. No momento, a PEC foi aprovada nas comissões de mérito e aguarda apenas a criação de uma comissão especial para concluir a sua tramitação antes da votação no plenário da Câmara. Espera-se que ela seja aprovada em 2010<sup>6</sup>.

Mais do que uma questão formal, a inserção do DHC na Lei Magna fortalece, jurídica e politicamente, todas as frentes de batalha que têm a perspectiva da democratização da comunicação. Isso porque os direitos previstos nos artigos 5º e 6º da Constituição devem ter aplicabilidade imediata, princípio que estimula e favorece a cobrança da sociedade civil e, por conseguinte, a atuação do Ministério Público, de quem falaremos adiante.

Esta consagração formal, portanto, além de coroar o reconhecimento político e social da comunicação com direito humano, mexendo com as raízes da nossa cultura, servirá para pavimentar o caminho para batalhas em curso ou que estão por vir.

### 3. Novos atores políticos:

Nos últimos dez anos, outro elemento de grande impacto no contexto de promoção do DHC no Brasil tem sido a constante incorporação de novos atores sociais aos debates e lutas da agenda das políticas de comunicação.

Dentre os atores “organizados”, formados por entidades, instituições e militantes “orgânicos” (permanentes) que normalmente atuavam em outros campos, merecem menção especial as organizações e redes de direitos humanos, talvez as primeiras não oriundas do campo da comunicação que enxergaram (e assumiram) o caráter estratégi-

---

<sup>6</sup> É necessário dizer que a “bancada da mídia” é uma das maiores e mais influentes do Congresso. Diversos estudos atestam a concentração de um grande número de emissoras de rádio e TV nas mãos de parlamentares, o que fere o artigo 54 da Constituição e cria o fenômeno conhecido como “coronelismo eletrônico”, um dos maiores obstáculos para a democratização da comunicação.

co e central deste setor para a luta política contemporânea. Isso se deve, em boa medida, ao tipo de visão de mundo que a perspectiva dos direitos humanos traz embutida em seus princípios: a universalidade, a interdependência, a integralidade, a indivisibilidade e a progressividade na realização dos direitos.

Há outros campos e atores sociais que também tomaram como sua a luta da comunicação: o movimento camponês, o movimento da saúde, os movimentos feminista e racial, entre muitos outros.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), por exemplo, se engajou fortemente na Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital<sup>7</sup>, com um dos seus principais dirigentes chegando a declarar – não sem uma certa dose de exagero, mas que também é sintomático da disposição do Movimento para empunhar a bandeira – que a luta pela adoção de um modelo de TV digital democrático pelo Brasil era tão ou mais importante do que a luta pela realização da reforma agrária<sup>8</sup>.

Na saúde, foi emblemático o convite feito, em agosto de 2007, pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), através da sua Comissão Intersetorial de Comunicação e Informação em Saúde (CICIS), para que o Intervenções passasse a integrar essa instância. A saúde – de resto, como todos os outros campos e atores da sociedade civil – é conhecida pelo uso meramente instrumental da comunicação para a implementação de suas políticas públicas. Mas o convite representava justamente a ampliação do pensamento acerca da centralidade estratégica da comunicação na contemporaneidade. Vinho de um órgão como o CNS, que possui uma estrada de sete décadas de acúmulo de experiência na construção de conceitos e experiências práticas em termos de políticas públicas promotoras de direitos, tal convite – prontamente aceito e convertido em diálogo e parceria – é um dado deveras significativo.

Exemplos de ações nos outros campos são inúmeros: a criação da Articulação Mulher e Mídia<sup>9</sup>, que debate as questões da mulher relacionadas aos meios de comunicação; as manifestações de repúdio, articuladas em nível nacional, em resposta a “campanhas” da TV Globo contra os povos quilombolas; o monitoramento, por parte de organizações de direitos humanos e de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, dos conteúdos da televisão, inclusive publicitários, que violam direitos, entre tantos outros mencionáveis.

Para somar ao movimento da sociedade civil de reforço às fileiras da luta pela democratização da comunicação, na última década entrou em cena com muita dis-

<sup>7</sup> *Articulação de dezenas de entidades nacionais que buscam influenciar o processo que definiu os rumos da implantação da TV digital no Brasil. Mais informações: <http://www.frenteradiotvdigitaldemocratica.org>*

<sup>8</sup> *Declaração dada por João Paulo Rodrigues, da direção nacional do MST, durante o II Fórum Social Brasileiro, em abril de 2006, em Recife (PE).*

<sup>9</sup> *Mais informações: <http://www.mulheremidia.org.br>*

posição o Ministério Público – muitas vezes, vale dizer, como resultado de provocações da própria sociedade civil.

Sobretudo a partir da atuação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – um órgão especificamente voltado à defesa e à promoção dos direitos humanos – e do seu Grupo de Trabalho sobre Comunicação Social<sup>10</sup>, o Ministério Público já é considerado um aliado permanente e ativo nas contenda contra os setores (do Estado e da sociedade civil) ligados aos interesses econômicos e políticos hegemônicos, que enxergam a comunicação meramente como um negócio ou como um serviço que deve ser oferecido com base na lógica do mercado.

O trabalho do Ministério Público – sempre em parceria com as entidades da sociedade civil – proporcionou algumas vitórias maiúsculas de atores políticos que, na mídia comercial, eram (e ainda são) transformados em *não atores* ou atores ilegítimos, através das mais diversas táticas<sup>11</sup>: invisibilidade por meio da censura pura e simples; distorção dos posicionamentos e ações; descontextualização histórica; foco em aspectos não centrais dos objetivos destes atores etc.

### Algumas das iniciativas do MPF:

- ações civis públicas que têm coibido a intolerância e a difamação religiosa, praticada por emissoras de TV ligadas a religiões evangélicas contra cultos de matriz afro-brasileira<sup>12</sup>;

- ação civil pública vitoriosa contra a Rede TV! e o seu apresentador João Kleber, por conta de violações de direitos cometidas no programa “Tarde Quente”. A ação surgiu no contexto da campanha “Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania”<sup>13</sup> e resultou na série Direitos de Resposta, com trinta episódios tratando dos mais variados direitos humanos, além do inédito ato no qual a antena da geradora da emissora, em São Paulo(SP), foi lacrada por desobediência a ordem judicial, permanecendo fora do ar por vinte e cinco horas<sup>14</sup>;

- ação civil pública contra o Ministério das Comunicações, em razão da morosidade e falta de efetividade em atender à demanda na tramitação e concessão das autorizações para operação de rádios comunitárias. A medida surgiu no rastro de denúncia

<sup>10</sup> Mais informações: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/comunicacao-social/apresentacao>

<sup>11</sup> Inúmeras obras falam sobre tais “técnicas”. Duas das mais interessantes e conhecidas são “Padrões de manipulação na grande imprensa”, de Persen Abramo, e “Sobre a televisão”, de Pierre Bourdieu.

<sup>12</sup> Alguns exemplos destas ações: <http://mundoafro.atarde.com.br/?p=494>

<sup>13</sup> A campanha é uma iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e sua coordenação é composta por diversas entidades da sociedade civil. Mais informações: [www.eticanatr.org.br](http://www.eticanatr.org.br)

<sup>14</sup> Mais informações na publicação sobre o episódio: “A sociedade ocupa a TV: o caso Direitos de Resposta e o controle público da mídia”, disponível no site do Entrevozes ([www.intervozes.org.br](http://www.intervozes.org.br)).

encaminhada à Organização dos Estados Americanos (OEA), em 2005, por parte de várias entidades, que apontava a lentidão em relação às demandas das emissoras comunitárias. O MPF cobra do Ministério das Comunicações maior celeridade na análise dos processos e concessão das autorizações às emissoras, sugerindo que as mesmas possam funcionar em caráter precário se não recebessem resposta do Ministério no prazo de dezoito meses. A ação também foi dirigida à Anatel, ponta-de-lança da perseguição às rádios comunitárias. Até o momento, o Ministério das Comunicações não acatou a proposição.

Estes são apenas alguns exemplos. A rigor, o MPF tem acompanhado e participado de sistematicamente todos os grandes debates no campo das políticas de comunicação, sempre em diálogo com entidades da sociedade civil que defendem a democratização da comunicação e o direito à comunicação.

#### **4. Hegemonia do mercado – sólida no Estado, abalada na sociedade civil:**

Ao longo dos anos recentes, principalmente com a expansão da Internet, tanto na área de cobertura quanto nas ferramentas criadas, outro fenômeno político-social tem modificado o cenário da comunicação no Brasil: a perda relativa de importância da chamada “grande mídia” com a ampliação das fontes de informação disponíveis para a sociedade em geral.

A explosão dos blogs e instrumentos afins<sup>15</sup>, o uso intensivo das ferramentas e redes de relacionamento, a massificação da distribuição e partilha de conteúdos de informação e entretenimento através da Internet, bem como as crises econômicas que abalaram os meios de comunicação “tradicionais”, somadas a inúmeros fatores da conjuntura política<sup>16</sup>, tem gerado uma diminuição relativa do peso da “grande mídia” na determinação das sínteses dos debates públicos.

Não obstante as resistências e mesmo os francos ataques à hegemonia dos grupos que comandam a mídia convencional, o resultado de praticamente todas as batalhas relativas às políticas de comunicação, no âmbito do Estado, tem sido favorável às posições dos atores pró-mercado e contrários ao direito humano à comunicação.

Os rumos da digitalização da TV e do rádio (neste caso, ainda indefinido), da TV por assinatura, da telefonia, da inclusão digital, da regulação da publicidade,

<sup>15</sup> Processo que tem causado uma mudança de paradigma, inclusive, no modo como a mídia tradicional se relaciona com os seus “usuários”, que passam a ser considerados colaboradores (e produtores de conteúdo) em potencial e não apenas meros consumidores. Consideramos que isso está vinculado diretamente à experimentação, por parte de cidadãos e cidadãs, da possibilidade de exercer diretamente a fruição do seu direito humano à comunicação, despertando para condição de poderem tornar-se sujeitos de direitos.

<sup>16</sup> Por exemplo, a acirrada batalha por audiência (e também por capital simbólico e econômico) entre a Rede Globo e o grupo Record; o conflito surdo entre as empresas de radiodifusão e as operadoras de telefonia; as disputas político-partidárias que têm envolvido mais do que nunca meios de comunicação tomando partido de certas posições, entre outros fatores.

do acesso à informação, via de regra, são favoráveis aos oligopólios empresariais de cada setor.

Em outras palavras, o debate de idéias – que ganhou novos contornos com a emergência da Internet e tem visto, paulatina e relativamente, a diminuição do abismo que separa os atores políticos e suas “armas” à disposição – não tem se desdobrado em mudanças na correlação de forças nas disputas no interior do Estado.

## 5. Considerações finais – avanços pontuais, novidade, cenário indefinido:

Em que pese o reconhecimento crescente do DHC na sociedade civil e no Estado na última década, as resistências e divergências permanecem.

Algumas, de fundo político-ideológico ligado à esquerda marxista, consideram o ideário dos direitos humanos uma bandeira puramente “liberal”<sup>17</sup>, no sentido da crítica ao feita por Karl Marx em textos como “A questão judaica” e outros. Esse tipo de crítica, deslocada no tempo e apartada da realidade política e jurídica contemporânea, ocorre não apenas no campo da comunicação, mas também em outras trincheiras de luta onde atuam as organizações de direitos humanos.

Por outro lado, as divergências “pela direita” estão relacionadas ao pressuposto de que as empresas de comunicação são as representantes e porta-vozes da sociedade no exercício da liberdade de expressão e no provimento do direito à informação. Qualquer concepção que tenha como prerrogativa a ampla e efetiva participação política da sociedade – como pressupõe o DHC – é atacada e deslegitimada. Os exemplos disso são praticamente cotidianos. Qualquer tentativa de regulação ou mesmo de monitoramento de algum setor ou serviço de comunicação no qual esteja envolvido o mercado é (des)qualificada pela “grande mídia” e seus porta-vozes como censura, violação da liberdade de expressão, autoritarismo etc. A título de exemplo, poderíamos listar as tentativas de regulação da publicidade comercial, de implementação das normas da classificação indicativa (dispositivo previsto constitucionalmente), de criação de uma agência reguladora do audiovisual (que incidiria sobre as empresas de radiodifusão) ou mesmo da criação de um conselho corporativo para regulamentar a categoria dos jornalistas. Todas foram (e são) atacadas com virulência desmedida, mesmo quando passam por debates na instituição voltada justamente para isso: o Legislativo.

<sup>17</sup> Nesse caso, a matriz clássica do liberalismo que remete ao indivíduo (e as suas liberdades, sobretudo a econômica) a prevalência sobre a coletividade e os direitos sociais. No campo dos direitos humanos, vale registrar, de forma sucinta, que este debate foi intensamente travado durante a Guerra Fria entre os dois blocos antagônicos: com os países capitalistas defendendo a primazia dos direitos civis e políticos sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, enquanto o bloco socialista defendia basicamente o oposto.

Apesar dessas resistências de parte à parte, observamos avanços pontuais e importantes relacionados à promoção da comunicação como direito humano, mesmo que tais iniciativas não tragam explicitamente essa concepção em seus objetivos anunciados.

A criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e, em particular, da TV Brasil, reforça sobremaneira a luta pela implementação de um sistema público de comunicação, que figura, até o presente, como mera alegoria na Constituição e anseio na sociedade civil.

As políticas de inclusão digital têm avançado timidamente, mas o debate (e algumas experiências pontuais, mas concretas) em torno delas – ainda mais no momento em que se vislumbra a possibilidade de um ciclo inédito e consistente de desenvolvimento econômico e social – abrem brechas animadoras para a sua adoção como estratégia de Estado, e não apenas como política de governo. No momento em que este relatório está sendo elaborado, por exemplo, está em discussão o “Plano Nacional de Banda Larga”, tendo à frente o Ministério do Planejamento, e não o Ministério das Comunicações – historicamente considerado um cartório governamental dos radiodifusores.

A grande novidade desta década, contudo, é a realização da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom)<sup>18</sup>. Embora eivada de contradições e sufocada na concepção tradicional que a sociedade civil tem construído em termos de conferência setorial em outros campos<sup>19</sup>, a Confecom é um elemento novíssimo que tem se revelado um forte indutor de mobilização e debate sobre os problemas da comunicação no País. Ou seja, tem servido para promover o direito à participação política nos processos decisórios relacionados ao setor, princípio inerente a qualquer direito humano.

Embora uma conferência da área seja reivindicação antiga de vários atores do campo da comunicação, a Confecom tornou-se realidade apenas em 2009, com a sua convocação deflagrada em abril deste ano, após o anúncio público do presidente Lula durante o Fórum Social Mundial de Belém (PA), três meses antes.

A batalha pela sua realização se intensificou a partir de 2007, com a criação da Comissão Nacional Pró-Conferência de Comunicação<sup>20</sup>, que aglutinou atores bastante heterogêneos com o objetivo comum de conquistarem uma conferência convocada pelo Executivo, na perspectiva de que os seus resultados e compromissos encontrem maior facilidade para serem implementados e incorporados posteriormente.

<sup>18</sup> Mais informações: <http://www.proconferencia.org.br> e <http://www.confecom.com.br>

<sup>19</sup> Dito de forma sintética, as conferências setoriais têm servido, historicamente, quase como uma “ação afirmativa” para que atores políticos contra-hegemônicos (no caso, desvinculados do setor empresarial) possam expressar suas idéias e propostas de políticas públicas perante o Estado. No caso da Confecom, a presença privilegiada (e superdimensionada) dos empresários descaracteriza esse modelo, embora boa parte dos atores da sociedade civil envolvidos no processo não considere problemático, por exemplo, o conjunto de delegados da conferência distribuído na proporção de 40% para a sociedade civil não empresarial, 40% para as empresas de comunicação e 20% para o poder público.

<sup>20</sup> Site da CNPC: <http://www.proconferencia.org.br>

O processo da Confecom envolverá dezenas de milhares de pessoas em todo o Brasil, número que poderia ser bem maior, se houvesse mais tempo para a sua organização e maior disposição por parte do Ministério das Comunicações<sup>21</sup> para mobilizar recursos financeiros, humanos e materiais do governo para esta finalidade.

Independentemente de qualquer fato, o horizonte pós-Confecom é incerto. Entretanto, sem qualquer sombra de dúvida, a sua realização denota um novo cenário para a luta em prol do direito humano à comunicação no Brasil. Definitivamente, não sairemos incólumes deste processo. Transformações estão por vir.

---

<sup>21</sup> O Ministério das Comunicações, desde 2006, é comandado pelo senador Hélio Costa (PMDB-MG), ex-funcionário da Rede Globo que não tem qualquer pudor em defender a visão mercadológica e, em especial, a pauta das empresas de radiodifusão.





Capítulo IV  
POLÍTICAS INTERNACIONAIS  
E DIREITOS HUMANOS



*Mobilização de mulheres negras no Fórum Social Mundial*



No momento, a maior parcela de culpa do Brasil nas mudanças climáticas globais ainda vem das chamadas ‘modificações no uso do solo’. Segundo o Inventário Nacional de Fontes de Emissão de Gases do Efeito Estufa, realizado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, a derrubada de florestas, as queimadas, a degradação de ecossistemas, a pecuária e a agricultura são as nossas atividades que mais contribuem para o aquecimento do planeta. A importância das modificações no uso do solo não vem somente da quantidade de carbono que pode ser jogada na atmosfera numa queimada ou no revolvimento do solo durante a aragem. A conservação de florestas e de terras férteis tem relação direta com a proteção do lençol freático, o fluxo das águas, o regime de chuvas, a capacidade de resfriamento da atmosfera, a manutenção da biodiversidade, a proteção do solo e a reciclagem de nutrientes, entre outros aspectos.

## O tempo e o clima

*Sérgio Dialeachi<sup>1</sup>*

Embora as mudanças climáticas globais tenham recebido maior destaque apenas nos últimos anos, há mais de três décadas os estudos e denúncias sobre essas alterações têm povoado as preocupações de governantes, cientistas e ambientalistas. Na verdade, uma série de fenômenos variados, de origens e implicações muito diversas, chamou a atenção da comunidade internacional para aquilo que estava ocorrendo na atmosfera.

Nos anos 70, muito se falou sobre as chamadas ‘ilhas de calor’ existentes nas grandes cidades. A impermeabilização do solo com concreto e asfalto, a ereção de verda-

---

<sup>1</sup> *Sérgio Dialeachi é consultor para energia e mudanças climáticas da Fundação Heinrich Boell*

deiros amontoados de prédios, o funcionamento simultâneo de um sem-número de máquinas e equipamentos, a redução de áreas verdes e o lançamento na atmosfera de um ‘coquetel’ de poluentes gerados pelos motores dos veículos são alguns dos fatores que modificam a maneira como o vento circula e o calor do Sol fica retido nas paredes e telhados das construções em diferentes pontos de uma mesma metrópole. Ainda que com influência reduzida apenas sobre o microclima de uma determinada cidade ou região, as ilhas de calor alteram a umidade do ar, a força dos ventos e a localização, frequência e intensidade das chuvas, entre outros efeitos.

Descoberto em 1974, o ‘buraco na camada de ozônio’ foi outro assunto que passou a causar preocupação ao redor do mundo. A emissão de clorofluorcarbonos ou gases CFC, usados em aerossóis, refrigeradores e condicionadores de ar, provocou o desaparecimento de uma parte da camada da atmosfera que nos protege dos raios infravermelhos solares.

Porém, estudando o que estava acontecendo nos céus do planeta que os cientistas se depararam com outro fenômeno: o efeito estufa, causado principalmente pela queima de combustíveis fósseis (carvão mineral, petróleo e gás natural) para a geração de eletricidade e calor e para mover meios de transporte. Assim, o primeiro grupo internacional de especialistas para apontar soluções para o problema foi criado em 1986. Dois anos mais tarde, esse grupo inicial foi ampliado, formando o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas [*Intergovernmental Panel on Climate Change / IPCC*, em inglês<sup>2</sup>].

Em 1992, as recomendações dos mais de 2.000 cientistas do IPCC foram debatidas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento [*United Nations Conference on Environment and Development / Earth Summit*], realizada no Rio de Janeiro. Durante a ECO-92, foi proposto o texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas [*UN Framework Convention on Climate Change / UNFCCC*], assinado na ocasião por mais de 190 países. Com o objetivo de estabilizar as concentrações dos gases que causam o efeito estufa na atmosfera em níveis que não oferecessem perigo para o sistema climático, a UNFCCC estabeleceu compromissos para todos os países, baseados nas chamadas “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, tendo entrado em vigor em 50 países em 1994.

A UNFCCC segue o modelo de organização de outras convenções. Ano a ano, são realizadas as chamadas Conferências das Partes [*Conferences of Parties / COP*], quando todos os países signatários se reúnem para deliberações. Entre uma COP e outra, há uma série intensa de rodadas de discussões, reuniões de grupos de trabalho específicos e os Encontros das Partes [*Meetings of Parties / MOP*]. Para auxiliar nas tomadas de

<sup>2</sup> Os nomes e siglas em inglês foram sempre citados entre colchetes para facilitar a busca por mais informações

decisão, foram criados os Corpos Subsidiários para Implementação [*Subsidiary Body for Implementation / SBI*] e para Aconselhamento Científico e Tecnológico [*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice / SBSTA*], além dos Sistemas de Observação Globais [*Global Observing System / GOS*]. A sequência de siglas e nomes pomposos estende-se à formação dos blocos de interesses. Para que se tenha uma ideia da complexidade dessas composições, citamos a União Européia [*European Union / EU*], os Países com Economias em Transição [*Countries with Economies in Transition / EIT*], a Organização dos Países Exportadores de Petróleo [*Organization of Petroleum Exporting Countries / OPEC*], a Comissão Social e Econômica para a Ásia e o Pacífico [*Economic and Social Commission for Asia and the Pacific / ESCAP*], o bloco formado pela Ásia Central, Cáucaso, Albânia e Moldávia [*Central Asia and the Caucasus, Albania, and the Rep. of Moldova / CACAM*], a Aliança de Pequenos Estados-Ilhas [*Alliance of Small Island States / AOSIS*], o G-77 mais China [*Group of 77 (G-77) and China*], o Grupo de Estados Latinoamericanos e do Caribe [*Group of Latin American and Caribbean States / GRULAC*], a coalizão entre Japão, Estados Unidos, Suíça, Canadá, Austrália, Noruega, Nova Zelândia, Islândia, México e Coreia do Sul [*JUSCANZ*], o Grupo Guarda-Chuva (Japão, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Noruega, Nova Zelândia, Islândia, Rússia e Ucrânia) [*Umbrella Group*], os Países Menos Desenvolvidos [*Least Developed Countries / LDCs*], além dos Observadores [*Observers*].

Em 1997, a UNFCCC já havia sido ratificada por 187 dos seus países signatários, quando foi realizada a terceira COP no Japão, na qual foi proposto o texto do conhecido Protocolo de Quioto [*Kyoto Protocol / KP*], que estabeleceu metas objetivas e progressivas de redução de emissão de gases do efeito estufa (GEE) [*Greenhouse Gases / GHG*]. O Protocolo definia um período para cumprimento dos compromissos (2008/2012), uma meta de redução de aproximadamente 5% (calculados em relação aos níveis de emissões de 1990), a divisão dos países signatários em desenvolvidos (sempre mencionados como Anexo I ou *Annex I*) e em desenvolvimento (Não-Anexo I ou *Non-Annex I*) e a criação dos chamados ‘Mecanismos de Flexibilização’, arranjos que permitem que um país cumpra suas metas de redução de emissões através de projetos em território de outros países. No entanto, devido à resistência dos Estados Unidos e de mais alguns países em aceitarem metas de redução de emissões, o Protocolo de Quioto só entrou em vigor em 2005.

A COP-13, sediada em Bali, em 2007, teve a missão de iniciar a busca por um regime internacional que suceda ao Protocolo de Quioto. No ‘Mapa do Caminho’, esboçado na reunião da Indonésia, constam a definição sobre que países devem reduzir suas emissões de gases do efeito estufa e quanto (Visão Compartilhada), quais medidas e políticas são necessárias para se evitar emissões (Mitigação), que esforços precisam ser feitos diante das consequências irreversíveis do aquecimento global (Adaptação), como

será a realizada a disseminação de conhecimentos e a disponibilização de soluções já existentes e viáveis aos países menos desenvolvidos (Transferência de Tecnologia) e como se dará o apoio aos países mais ameaçados ou afetados (Suporte Financeiro).

Porém, embora as palavras possam transparecer muita solidariedade e cooperação internacional, o fato é que as negociações no âmbito da UNFCCC continuam divididas entre as escolas diplomáticas do ‘realismo’ e do ‘liberalismo’. Para os diplomatas realistas, o mundo vive em um ambiente de anarquia internacional, sem que exista um mecanismo/organismo que faça cumprir as decisões tomadas em conjunto. Assim, prevalecem a soberania e os interesses nacionais. Meio ambiente, no realismo diplomático, tem baixa importância política, pouca relação com os Estados em si e apresenta alta incerteza sobre ‘ganhos’. A visão realista de mundo é extremamente conservadora, muito pouco solidária e, geralmente, baseada no uso da força. Já o liberalismo é calcado nas sociedades regradadas e nos direitos individuais e coletivos. Acredita na interdependência complexa, com uma agenda múltipla e diferentes canais de comunicação. Tem uma postura mais negociadora e de uso decrescente da força. No entanto, a diplomacia liberal peca pela defesa excessiva da ‘standardização’, da privatização e da ‘comoditização’ (a transformação dos bens naturais em ‘mercadorias’ que possam ser valoradas e comercializadas: água, ar, biodiversidade, conhecimentos tradicionais, etc.)

Assim, chegamos à COP-15, em Copenhague, em Dezembro de 2009, com as negociações divididas em duas vertentes: uma que trata do estabelecimento de novas metas de redução de emissões de gases do efeito estufa para os países já desenvolvidos, que serão válidas para um segundo período de cumprimento de compromissos dentro do Protocolo de Quioto (iniciando-se após 2012), e outra que procura implementar os planos traçados em Bali. A aprovação urgente de um novo regime internacional no âmbito da UNFCCC é imperiosa, já que os países signatários ainda deverão discuti-lo em seus parlamentos e ratificá-lo antes que o mesmo entre em vigor.

Muito embora a maioria dos países desenvolvidos assuma a possibilidade de cortes nos seus lançamentos de gases do efeito estufa na atmosfera e haja propostas para a redução de emissões dos países desenvolvidos (Anexo I) de cerca de 40% até 2020, o fato é que não se percebem esforços ambiciosos nesse sentido. Exemplo disso é a legislação sobre mudanças climáticas atualmente em discussão nos Estados Unidos e que propõe a redução de apenas 7% de suas emissões calculadas em 2005 (o que representaria um corte de somente 2,5% em relação às emissões de 1990, período usado como referência no Protocolo de Quioto).

Além disso, há outras incertezas no caminho a ser trilhado para um novo acordo climático internacional. Dentre elas, duas têm especial interesse para o Brasil: a decisão se os países em desenvolvimento deverão ou não assumir metas de redução de suas emis-

sões e a inclusão das florestas tropicais no futuro regime. As emissões de gases do efeito estufa nos países em desenvolvimento têm aumentado assustadoramente em ritmo e volume e já há vários desses emergentes na lista dos maiores poluidores do planeta. Dizem os especialistas que, a continuar essa progressão de emissões, alguns dos países em desenvolvimento superarão em décadas o volume de carbono que foi jogado na atmosfera pelos países desenvolvidos desde a revolução industrial. Segundo esses *experts*, se não forem contidos, esses crescentes lançamentos de poluentes poderão pôr a perder todo o esforço mundial para a solução da crise climática.

O Brasil encontra-se em um contexto bastante diferenciado. Suas emissões de gases do efeito estufa na geração de energia são relativamente baixas já que matriz elétrica está calcada majoritariamente na hidroeletricidade e não na queima de combustíveis fósseis. Outro fator importante a ser considerado é a reduzida necessidade de calefação no país, evitando enormes queimas de carvão, gás ou petróleo para o aquecimento de edificações. No tocante aos transportes, considerável parte da frota nacional de automóveis é equipada com motores pequenos (1.0 ou um pouco maiores), de mais baixo consumo de combustível. Há décadas a gasolina utilizada no país conta com uma mistura de até 25% de álcool automotivo e a adoção de motores ‘flex’ permite acréscimos ainda maiores. Embora a queima de etanol, biodiesel e óleos vegetais ‘in natura’ não evite a liberação de dióxido de carbono para a atmosfera, o gás é absorvido durante o crescimento das plantas que deram origem a esses biocombustíveis, tornando o balanço final próximo do zero.

No entanto, os padrões de consumo relativamente baixos da população brasileira estão mudando. Os carros populares, por não creditarem ‘status’ aos seus proprietários, estão sendo substituídos por modelos mais luxuosos, maiores, com motores mais potentes. A aquisição de condicionadores de ar, freezers, fornos de microondas, aquecedores e outros eletrodomésticos de alto consumo de eletricidade tem aumentado em camadas da população que antes não tinham acesso a esses bens. A própria matriz elétrica brasileira tem sofrido modificações para pior, com a incorporação de usinas térmicas a carvão mineral no Sul e no Nordeste do país, por exemplo.

Porém, no momento, a maior parcela de culpa do Brasil nas mudanças climáticas globais ainda vem das chamadas ‘modificações no uso do solo’ [*Land Use, Land-Use Change and Forestry / LULUCF*]. Segundo o Inventário Nacional de Fontes de Emissão de Gases do Efeito Estufa, realizado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, a derrubada de florestas, as queimadas, a degradação de ecossistemas, a pecuária e a agricultura são as nossas atividades que mais contribuem para o aquecimento do planeta. A importância das modificações no uso do solo não vem somente da quantidade de carbono que pode ser jogada na atmosfera numa queimada ou no revolvimento do solo durante a aragem. A conservação de florestas e de terras férteis tem relação direta com a proteção

do lençol freático, o fluxo das águas, o regime de chuvas, a capacidade de resfriamento da atmosfera, a manutenção da biodiversidade, a proteção do solo e a reciclagem de nutrientes, entre outros aspectos.

No Brasil, há certa recorrência nas críticas ao Estado pela incapacidade em lidar com a proteção de suas áreas florestadas: falta governança, presença do Estado, educação/conscientização das populações locais e alternativas para o desenvolvimento social e econômico das regiões com florestas. Em adição a isso, há quem defenda que o desmatamento só acabará quando a floresta em pé tiver mais valor que a madeira extraída ilegalmente.

Embora tenha se pensado em acrescentar a proteção de florestas no âmbito da UNFCCC, incertezas conceituais e técnicas não permitiram essa inclusão no Protocolo de Quioto; havia falta de consenso sobre a real participação da destruição de florestas nas mudanças climáticas. Vale lembrar que o foco inicial das negociações concentrava-se sobre os países altamente industrializados, julgando-se que a origem do problema estava unicamente na queima dos combustíveis fósseis para fins energéticos. Nessa fase das discussões, o Brasil desempenhou papel de protagonista, sendo um dos responsáveis pela criação dos chamados Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) [*Clean Development Mechanisms / CDMs*]. Contudo, com o avanço dos estudos sobre as alterações no clima do planeta, outros fatores foram identificados como corresponsáveis pelo fenômeno, entre eles a derrubada de florestas e a atividade agropecuária. Assim, o Brasil passou de acusador a réu, tendo que se explicar diante da comunidade internacional, assumindo um papel defensivo.

Surgiram, então, as propostas de mecanismos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação de Florestas [*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation / REDD*]. Há mais de 30 alternativas sendo debatidas atualmente, variando em escopo, modo de financiamento, nível de referência e repartição dos benefícios. Todavia, há uma série imensa de dúvidas - ainda não devidamente esclarecidas - que causam preocupação sobre a criação de um mecanismo voltado para proteção de florestas.

Quem estará qualificado a se valer do mecanismo de REDD: governos, empresas e/ou ONGs e movimentos sociais? Com que atividades: redução de desmatamento, combate à degradação de florestas, reflorestamento ou implantação de novas matas? Com espécies nativas ou exóticas (como o eucalipto, de crescimento acelerado e que, portanto, retira rapidamente o carbono da atmosfera)? Em forma de florestas heterogêneas ou monoculturas (como as para a produção de papel)? Valem as áreas protegidas já existentes ou somente as que forem criadas a partir de certa data? Protegidas voluntária ou compulsoriamente (como a 'reserva legal' prevista no Código Florestal)? E os chamados 'serviços ambientais', como serão caracterizados, mensurados e

recompensados? Que tipos de ‘estoques de carbono’ poderão ser objeto do REDD: a biomassa acima do solo (tronco, galhos, etc.), aquela existente abaixo dele (raízes) e/ou a que pode ser transformada em composto (folhas, flores, etc.)? Que países podem participar: somente os em vias de desenvolvimento ou qualquer um? Todas estas perguntas têm implicação na escala, custo relativo, potencial de mitigação, viabilidade política e capacidade de medição/relato/verificação dos futuros projetos de REDD.

Também há dúvidas sobre quais referências usar: qual o tamanho ideal para um projeto: local/regional ou nacional? Como serão medidos os seus resultados? Que período de tempo será utilizado para comparação: uma média histórica, as emissões atuais ou uma projeção futura? As referências usadas interferirão diretamente no tipo de países que podem se candidatar ao REDD, na distribuição dos benefícios entre os atores sociais envolvidos, na necessidade do uso de fatores de ajustamento para diferentes países ou circunstâncias, no grau de incerteza sobre os resultados a serem obtidos e nos seus métodos de monitoramento.

Mas talvez as maiores divergências ocorram quando se discute os modos de financiamento e de distribuição dos benefícios/compensações/recompensas do REDD. De onde virá o dinheiro: de contribuições voluntárias ou compulsórias para um fundo internacional, do claudicante ‘mercado de carbono’ ou através de um modelo híbrido? Será possível utilizar essa participação no REDD como compensação por lançamentos de gases efeito estufa na atmosfera ou como abatimento nas metas de redução de emissões dos países industrializados? E para onde vai o dinheiro levantado: para os que sempre conservaram a floresta ou para os desmatadores que deixarão de destruí-la? Para os países com melhor governança sobre suas áreas naturais ou para aqueles países que ainda detêm os maiores remanescentes florestais? Que ganhos ambientais serão recompensados: a redução de emissões, a manutenção dos estoques de carbono ou os chamados ‘custos de oportunidade’? Estas dúvidas têm reflexos sobre a capacidade de operação em nível nacional ou internacional (unilateral ou multilateralmente), sobre a utilização de créditos adquiridos pelo cumprimento de metas e obrigações, e sobre os limites do mercado na absorção dos já existentes Certificados de Reduções de Emissões [*Certified Emissions Reductions - CER*] em conjunto com os futuros créditos de REDD.

O Brasil apresentou formalmente duas propostas que diferem quanto ao modo de financiamento do REDD: o Governo defende a criação de um fundo voluntário e algumas ONGs acreditam na viabilização através do mercado de carbono. É consenso que os recursos obtidos com o REDD deveriam ser aplicados em três frentes: efetivação e ampliação das áreas públicas protegidas, reforço na governança sobre os diferentes biomas e incentivo à proteção de florestas em áreas particulares. Discute-se na sociedade brasileira, porém, se há verdadeira capacidade de governança sobre

nossas florestas, com monitoramento constante, agentes públicos com poder de polícia para combate ao desmatamento, efetiva aplicação da lei. Outra preocupação é a de como impedir os ‘vazamentos’: a destruição evitada em um lugar ou país ‘migrando’ para outra área sem controles tão restritivos ou o desflorestamento contido hoje voltar a acontecer no futuro. Também são expressivos os esforços para que dentre os beneficiários do REDD estejam principalmente populações tradicionais como ribeirinhos, indígenas e quilombolas, e que estes sejam recompensados pelos ‘serviços ambientais’ prestados em adição à proteção da floresta em si. Em acréscimo a essas alertas, o fato do REDD estar diretamente vinculado à titulação da terra pode ocasionar um aumento da violência na disputa por posses e o estabelecimento de uma indústria de grilagem de áreas florestadas.

Como se vê, apesar de mais de três décadas de estudos, discussões e esforços para entender e superar a crise climática global, ainda há muito que se avançar. Do paliativo plantio de árvores que busca compensar os gases efeito estufa atirados na atmosfera às mudanças tecnológicas mais sofisticadas que diminuem a quantidade emitida desses poluentes, a Humanidade tem procurado alternativas que garantam a sua permanência sobre a Terra. No entanto, nenhuma solução será capaz de resolver completamente o problema sem uma mudança profunda nos nossos padrões de produção, distribuição e consumo de bens. Somente readequando as nossas necessidades de recursos naturais poderemos resgatar a ‘dívida ecológica’ que já temos com o planeta e gerações por vir. Em todos os cantos do mundo, seja em países ricos ou pobres, ainda há os que buscam por um mínimo de segurança, conforto e qualidade de vida. Em contrapartida, também podem ser encontrados em diferentes partes do globo terrestre os que têm, gastam e ambicionam muito mais do que o necessário para viver uma existência digna e plena. Há os que ainda precisam se desenvolver para satisfazer minimamente as demandas de suas famílias; por outro lado, há os que têm a obrigação de conter seus esbanjamentos e ainda colaborar ativamente para que os mais pobres se desenvolvam já de maneira ‘limpa’ e sustentável.

Como última reflexão, gostaria de salientar o conceito de “Justiça Climática”. As consequências das mudanças climáticas globais afetarão a todos nós. Porém, os mais frágeis, os mais desprotegidos, os que dispõem de menos recursos, os que têm menos alternativas de sobrevivência serão atingidos mais intensamente: são pequenos lavradores sem o seguro agrícola quando as colheitas não vingarem, moradores de beiras de córregos que enfrentarão mais enchentes, favelados pendurados nas encostas deslizantes de morros, vítimas do avanço de doenças tropicais para novas áreas, catadores em manguezais cobertos pela elevação do nível dos oceanos, e assim por diante.

### **Algumas fontes de referência:**

- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas: [unfccc.int](http://unfccc.int)
- Fórum Amazonas Sustentável: [www.forumamazoniasustentavel.org.br](http://www.forumamazoniasustentavel.org.br)
- Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia: [www.ipam.org.br](http://www.ipam.org.br) e [www.climaedesmatamento.org.br](http://www.climaedesmatamento.org.br)
- Ministério de Ciência e Tecnologia: [www.mct.gov.br/clima](http://www.mct.gov.br/clima)
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: [www.undp.org](http://www.undp.org)
- Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz: [www.vitaecivilis.org.br](http://www.vitaecivilis.org.br)



## **Organizações sociais contra o uso de REDD como mecanismo de mercado de carbono**

Representantes de diversos seguimentos da sociedade, reunidos no seminário “Clima e Floresta - REDD e mecanismos de mercado como solução para a Amazônia?”, divulgam carta pública em que reivindicam que a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD) não seja utilizado como mecanismo de mercado de carbono nem aceito como compensação às emissões dos países do Norte.

### **Carta de Belém**

Somos organizações e movimentos sócio-ambientais, trabalhadores e trabalhadoras da agricultura familiar e camponesa, agroextrativistas, quilombolas, organizações de mulheres, organizações populares urbanas, pescadores, estudantes, povos e comunidades tradicionais e povos originários que compartilham a luta contra o desmatamento e por justiça ambiental na Amazônia e no Brasil. Reunimos-nos no seminário “*Clima e Floresta - REDD e mecanismos de mercado como solução para a Amazônia?*”, realizado em Belém em 02 e 03 de outubro de 2009, para analisarmos as propostas em curso de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD) para a região à luz de nossas experiências sobre as políticas e programas implementados na região nas últimas décadas. Nesta Carta vimos a público manifestar nossa reivindicação que o governo brasileiro rejeite a utilização do REDD como mecanismo de mercado de carbono e que o mesmo não seja aceito como compensação às emissões dos países do Norte.

Rechaçamos os mecanismos de mercado como instrumentos para reduzir as emissões de carbono, baseados na firme certeza que o mercado não é o espaço capaz de assumir a responsabilidade sobre a vida no planeta. A Conferência das Partes (COP) e seus desdobramentos mostraram que os governos não estão dispostos a assumir compromissos públicos consistentes, transferem a responsabilidade prática de cumprimen-

tos de metas, além do que notoriamente insuficientes, à iniciativa privada. Isso faz com que, enquanto os investimentos públicos e o controle sobre o cumprimento de metas patinem, legitima-se a expansão de mercado mundial de CO<sub>2</sub>, que aparece como uma nova forma de investimento de capital financeiro e de sobrevida a um modelo de produção e de consumo falido.

As propostas de REDD em debate não diferenciam florestas nativas de monoculturas extensivas de árvores, e permitem aos atores econômicos – que historicamente destruíram os ecossistemas e expulsaram as populações que vivem neles – encontrarem nos mecanismos de valorização da floresta em pé maneiras de continuar com e fortalecer seu poder econômico e político em detrimento dessas populações. Além disso, corremos o risco que os países industrializados não reduzam drasticamente suas emissões pela queima de combustíveis fósseis e mantenham um modelo de produção e de consumo insustentáveis. Precisamos de acordos que obriguem os países do Norte a reconhecerem a sua dívida climática e a se comprometerem com a reparação da mesma.

Para o Brasil, as negociações internacionais sobre clima não podem estar focadas no debate sobre REDD e outros mecanismos de mercado e sim na transição para um novo modelo de produção, distribuição e consumo, baseado na agroecologia, na economia solidária e numa matriz energética diversificada e descentralizada, que garantam a segurança e soberania alimentar.

O desafio central para o enfrentamento do desmatamento na Amazônia e em outros biomas do país é a solução dos graves problemas fundiários, que estão na raiz dos conflitos sócio-ambientais. O desmatamento - resultante do avanço das monoculturas, das políticas que favorecem o agronegócio e um modelo de desenvolvimento voltado à exploração predatória e exportação de recursos naturais - só será evitado com a resolução da questão fundiária, a partir de uma Reforma Agrária e de um reordenamento territorial em bases sustentáveis, e do reconhecimento jurídico dos territórios dos povos e comunidades tradicionais e povos originários.

Temos outra visão de território, desenvolvimento e economia, que estamos construindo ao longo do tempo, articulando o uso sustentável da floresta e o livre uso da biodiversidade. Faz-se necessário um conjunto de políticas públicas que permitam o reconhecimento e valorização dessas práticas tradicionais, baseadas na convivência entre produção e preservação ambiental.

Nos comprometemos a seguir lutando a partir destas premissas, e para que todo e qualquer mecanismo de redução do desmatamento esteja inserido em uma visão abrangente de políticas públicas e fundos públicos e voluntários que viabilizem nossos direitos e a vida na Amazônia e no planeta.

## Assinam:

Amigos da Terra – Brasil  
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia  
Associação Agroecológica Tijupá  
Associação Civil Alternativa Terrazul  
APACC – Associação Paraense de Apoio às Comunidades Carentes  
APA-TO – Alternativas para a Pequena Agricultura do Tocantins  
CEAPAC - Centro de Apoio a Projetos de Ação Comunitária  
CEDENPA – Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará  
COFRUTA – Cooperativa dos Fruticultores de Abaetetuba  
Coletivo Jovem Pará  
Comissão Quilombola de Sapê do Norte – Espírito Santo  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
FASE – Solidariedade e Educação  
FAOC – Fórum da Amazônia Ocidental  
FAOR – Fórum da Amazônia Oriental  
FEAB – Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil  
FETAGRI – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará  
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil  
FMAP – Fórum Mulheres Amazônia Paraense  
FORMAD – Fórum Mato-Grossense pelo Desenvolvimento e Meio Ambiente  
Fórum BR 163  
Fórum Carajás  
Fundo Dema  
GIAS – Grupo de Intercâmbio em Agricultura Sustentável do Mato Grosso  
GMB – Grupo de Mulheres Brasileiras  
IAMAS – Instituto Amazônia Solidária e Sustentável  
Instituto Terrazul  
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens  
Malungu – Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará  
MAMEP – Movimento e Articulação de Mulheres do Estado do Pará  
MMM – Marcha Mundial das Mulheres  
MMNEPA – Movimento de Mulheres do Nordeste Paraense

MMTA-CC – Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Altamira Campo e Cidade  
Movimento Xingu Vivo para Sempre  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
RBJA – Rede Brasileira de Justiça Ambiental  
Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais  
REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos  
RECID – Rede de Educação Cidadã  
Rede Cerrado  
Rede Alerta contra o Deserto Verde  
SDDH – Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos  
STTR - Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais - Abaetetuba  
STTR – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais - Cametá  
STTR – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais - Lucas do Rio Verde –  
Mato Grosso  
STTR - Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – Santarém  
Terra de Direitos  
UNIPOP – Universidade Popular  
Via Campesina Brasil

Belém, 02 e 03 de outubro de 2009

Como parte de uma ofensiva com múltiplas variantes, que combina o jogo de forças constituídas internamente com intervenções vindas do exterior, que se apresenta tanto com face militar quanto diplomática, econômica ou midiática, o golpe em Honduras abre uma trilha diferente que põe em risco qualquer tipo de procedimento democrático e assenta um precedente perverso. Não existe outra forma de ler a deslegitimação de um governante constitucional e legítimo, derrocado por um golpe espúrio que violenta a Constituição e as formas democráticas e que, não obstante, mediante um estranho subterfúgio termina sendo acusado de ser ele o violador da Constituição e, por esse mecanismo, é equiparado ao governo dos golpistas. Tão defensor da Constituição é um quanto violador o outro no esquema de diálogo que se impôs após o golpe e que, se não fosse pela mobilização popular exigindo o restabelecimento da constitucionalidade e rejeitando tanto o golpe de Estado quanto a militarização, já seria um dado a mais na história.

## Ofensiva militarista e anulação dos direitos humanos na América Latina

*Ana Esther Ceceña<sup>1</sup> e Humberto Miranda<sup>2</sup>*

Embora pareça distante, porque ocorreu em março de 2008, o ataque supostamente colombiano ao Equador, na província de Sucumbíos, marcou o início de um novo ciclo na estratégia estadunidense de controle de seu espaço vital: o continente americano. Não se tratou de um fato isolado mas sim uma primeira pedra de uma estrada que continua sendo aberta.

Naquele momento, foram encaminhadas iniciativas de criação de plataformas regionais de ataque sob a máscara da guerra preventiva contra o terrorismo. É bem verda-

---

<sup>1</sup> Dra. em Relações Econômicas Internacionais pela Universidade de Paris-I Sorbonne. Diretora do Observatório Latino-americano de Geopolítica no Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade Nacional Autónoma do México. Coordenadora do Grupo de Trabalho Hegemonias e Emancipações da CLACSO. Livros: *Hegemonias y emancipaciones en el siglo XXI*; *Desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*; *Derivas del mundo en el que caben todos los mundos*; *De los saberes de la dominación y la emancipación*.

<sup>2</sup> Dr. em Filosofia pela Universidade de Havana. Membro do Grupo de Trabalho Hegemonias e Emancipações da CLACSO. Integrante do Observatório Latino-americano de Geopolítica. Fundador do grupo GALFISA do Instituto de Filosofia de Havana. Especialista em Paradigmas emancipatórios. Autor de: *El callejón sin salida del capital, el socialismo inconcluso y la autogestión de la vida*; *La emancipación del trabajo sobre el dominio del capital*. *Latinoamérica como un gran laboratorio revolucionario*; entre outros.

de que na Palestina e no Oriente Médio já existia o costume de receber as ofensivas do Pentágono por meio de Israel, e temperadas com seus propósitos particulares. Mas na América não havia ocorrido até então um ataque unilateral de um Estado a outros “em defesa de sua segurança nacional”.

O ataque perfilou as primeiras linhas de uma política de Estado que não foi modificada com a mudança de governos (de Bush para Obama), e sim adequada aos tempos da política continental, que, na ocasião, deu lugar a um airoso protesto do Equador, secundado pela maioria dos Presidentes da região na reunião de Santo Domingo.

Prudentemente, esta escalada militar foi breçada de modo a diminuir as tensões e permitir a mudança de governo nos Estados Unidos. No entanto, a necessidade de deter o crescimento da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) e a busca de caminhos seguros para intervir na região, principalmente na Venezuela, Equador e Bolívia, levaram os Estados Unidos a se envolverem novamente em projetos desestabilizadores ou diretamente militaristas que tendem simplesmente a anular os direitos humanos.

Novas formas de velhos propósitos. A doutrina formulada por Monroe, e repetida por Kennedy com a Aliança para o Progresso (Alpro), tem expressões contemporâneas na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), na Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) e no Projeto Mesoamericano (antes Plano Puebla Panamá), mas também na criação de uma retícula militar que envolve a região em seu conjunto.

A revolução cubana, em 1959, gerou um cunho de subversão social que colocou em dúvida o domínio norte-americano no continente. A vitória cubana em Playa Girón em 1961, a sobrevivência do processo cubano depois da “crise dos mísseis”, e sua permanência em meio ao assédio e às dificuldades, acabaram constituindo um dique simbólico que desde então aparece com bastião de esperança e dignidade, e com possibilidade real diante da dominação.

Por essa mesma razão, Cuba tem sido cuidadosamente separada do resto do Continente mediante políticas de “extensão da democracia” e combate às tiranias (Alpro) promovidas financeiramente através da USAID, mediante sua expulsão da Organização de Estados Americanos e mediante a manipulação dos imaginários até torná-la um caso único e irrepetível, com tanto sucesso que, em muitos sentidos, o processo cubano não é incorporado às análises senão como experiência isolada que é ao mesmo tempo ansiada e rechaçada pelas esquerdas do Continente.

Depois de Cuba e das experiências insurgentes em quase todos os países da América Latina, os processos democráticos foram violentamente interrompidos por ditaduras militares financiadas pela USAID, tão ativa novamente em nossos dias, e preparadas

pela Escola das Américas. Abriu-se uma longa noite para o Continente e a América voltou a ser, em certa medida, “para os americanos”.

As ditaduras se transformaram em neoliberalismo, as riquezas dos nossos países deixaram de ser “patrimônio estratégico da nação” para se converter em atrativos de investimento. A ilusão hegemônica de uma América unida defendendo os interesses americanos encaminhou-se nos tratados de livre comércio.

Os levantamentos contra o neoliberalismo, os tratados regionais, a ALCA e, recentemente, contra os dois mega-projetos de reordenamento territorial e criação da infraestrutura energética e o saqueio (Plano Puebla Panamá, aumentado até o Putumayo incorporando a Colômbia, e hoje transformado em Projeto Mesoamericano, e Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul), obrigaram a inteligência hegemônica a se reposicionar estrategicamente no Continente.

A insuficiência do mercado como disciplinador geral é acompanhada pela presença crescente das políticas e forças militares em todo o Continente. O ethos militar se impõe como eixo ordenador da totalidade.

Para completar o novo quadro, as mobilizações anti-neoliberais abrem espaço para mudanças institucionais e experiências de governo contra-hegemônicas na Venezuela, Bolívia e Equador, pondo em risco – ou pelo menos em apuros – o domínio estadunidense. Com estas novas experiências – que se somam à cubana e a recolocam geopoliticamente – não apenas são questionadas as regras do jogo estabelecidas como também grandes extensões territoriais e imensas fontes de recursos começam a sair do controle hegemônico.

A ameaça desta confluência e de sua potencial ampliação, os triunfos democráticos, a constituição da ALBA, a Petrocaribe e os sinais de afastamento das políticas de Washington – encaminhadas em múltiplas ocasiões pelos organismos internacionais – é assumida como perigo maior pelos guardiães da segurança dos Estados Unidos, que, independentemente de quem ocupe a Presidência, mantém uma política de Estado para defender como hinterland o Continente americano e enfrentar a partir dessa plataforma a competição como o resto do mundo.

O golpe de Estado em Honduras – um dos elos mais frágeis da ALBA –, conduzido por um militar hondurenho formado na Escola das Américas, tramado em vinculação com a base de Palmerola, consultado com a Embaixada norte-americana e assumido pela oligarquia hondurenha – que só existe graças aos interesses norte-americanos que requerem o parapeito de sócios locais – é o primeiro operativo de relançamento da escalada iniciada em Sucumbíos.

Como parte de uma ofensiva com múltiplas variantes, que combina o jogo de forças constituídas internamente com intervenções vindas do exterior, que se apresenta

tanto com face militar quanto diplomática, econômica ou midiática, o golpe em Honduras abre uma trilha diferente que põe em risco qualquer tipo de procedimento democrático e assenta um precedente perverso. Não existe outra forma de ler a deslegitimação de um governante constitucional e legítimo, derrocado por um golpe espúrio que violenta a Constituição e as formas democráticas e que, não obstante, mediante um estranho subterfúgio termina sendo acusado de ser ele o violador da Constituição e, por esse mecanismo, é equiparado ao governo dos golpistas. Tão defensor da Constituição é um quanto violador o outro no esquema de diálogo que se impôs após o golpe e que, se não fosse pela mobilização popular exigindo o restabelecimento da constitucionalidade e rejeitando tanto o golpe de Estado quanto a militarização, já seria um dado a mais na história.

Honduras não é um país qualquer. Além de ser integrante da ALBA e da Petrocaribe, o governo de Zelaya estava começando a falar em reforma agrária nas terras que historicamente tinham sido da United Fruit Company, responsável por muitos massacres. Honduras foi o espaço a partir do qual foi organizada a contra-insurgência nos anos das lutas revolucionárias centro-americanas e ainda é o espaço onde se encontra a base militar estadunidense de Soto Cano ou Palmerola, uma das maiores na região latino-americana, que tem funcionado como quartel general do Comando Sul desde sua criação.

O deposto governo de Zelaya, empurrado pela mobilização popular que, há um ano, questionava a existência de Palmerola no II Encontro contra a Militarização, começava a falar na recuperação das instalações dessa base. Isso, num momento de ascensão da presença militar estadunidense, de ampliação, reativação ou modernização de suas posições no Continente, acelerou sem dúvida a intervenção, que evidentemente responde a interesses econômicos e geopolíticos muito mais transcendentais do que os da oligarquia local.

Entretanto, a pesar de sua gravidade, o golpe em Honduras apenas anuncia o que pode ser vislumbrado para os governos que ousaram desafiar o império e que não deixam de ser acossados. Honduras terminou atropelado numa tentativa de alcançar objetivos de maior importância geo-estratégica como fazem a Venezuela, o Equador e a Bolívia, e, independentemente de seu desenlace, já constitui um dos suportes da estratégia em curso.

Honduras foi o elemento desencadeador, ou melhor, a cortina de fumaça que deu passagem à reativação do processo interrompido após o ataque a Sucumbíos: o estabelecimento de uma sede regional da chamada guerra preventiva na América, bem ao lado do Canal do Panamá e exatamente na entrada da bacia amazônica, mas, o mais importante em termos estratégicos conjunturais, nas fronteiras dos processos incômodos para os grandes poderes mundiais liderados pelos Estados Unidos.

Enquanto a nebulosa gerada por Honduras desviou os olhares, foram ativadas novamente as armações para acusar os Presidentes da Venezuela e do Equador de

cúmplices das FARC, único grupo reconhecido como terrorista pelo Pentágono na região, mas também e principalmente, ressuscitam um velho acordo entre Colômbia e Estados Unidos que confere imunidade às tropas estadunidenses em solo colombiano e permite a instalação de 7 bases militares norte-americanas, que se acrescentam às seis já registradas pelo Pentágono e pelo Congresso em sua Base structure report.

O plano de disciplinamento continental passa por quebrar geográfica e politicamente as alianças progressistas e os processos emancipatórios continentais. Em Honduras estão tentando introduzir um cunho divisor que enfraqueça e quebre os potenciais processos democráticos na América Central, e simultaneamente se articule com o corredor de contenção contra-insurgente conformado por México, Colômbia e Peru, ao qual aos poucos vão sendo somados outros possível aliados. A “isrealização” da Colômbia, que se erige como ponto nodal, articulada a este corredor, parece estar tentando estender uma cortina de fumaça de separação entre Venezuela, Equador e Bolívia, criando para estes condições de isolamento relativo, no plano geográfico. A Colômbia se apresenta, assim, como plataforma de operações enlaçada a uma trama de posições e complexidades que rodeiam e isolam as experiências contra-hegemônicas e/ou emancipatórias para ir cerceando, dissuadindo ou derrotando uma por uma no médio prazo.

Mas, além deste corredor geopolítico, que também se entrelaça geograficamente com as regiões de maior riqueza do Continente, pode-se encontrar outra linha de intervenção mais sutil que poderia ser estabelecida como eixo Miami-México-Bogotá, na qual se pretende agrupar uma direita supostamente endógena, portadora de um pretense modelo latino-americano próprio diante das propostas emancipatórias emergentes. A participação dos grupos anti-castristas de Miami e de suas contrapartes no Pentágono no golpe de Honduras foi evidenciado tanto nas surpreendentes declarações anticomunistas dos protagonistas do golpe, que pareciam saídas da pré-história política, quanto na aparição em cena de personagens como Otto Reich.

Este conjunto de fatos permite concluir que está em curso um projeto de recolonização e disciplinamento do Continente completo. Com a anuência e até entusiasmo das oligarquias locais, com a co-participação dos grupos de ultradireita instalados em alguns governos da região, na América Latina está se conformando muito mais do que um novo Israel, a partir de onde o raio de ação deve ser medido de acordo com as distâncias que os aviões de guerra e monitoração atingem em um só vôo sem necessidade de recarregar combustível; ou com os tempos de chegada nos objetivos circunstanciais, que são muito reduzidos saindo das posições colombianas; ou com a capacidade de resposta rápida diante de contingências nas principais cidades dos arredores: Quito, Caracas e La Paz; ou com a segurança econômica que adquirem ao se estabelecer ao lado da faixa petrolífera do Orinoco, equivalente às jazidas da Arábia Saudita, e ao lado

do rio Amazonas, principal caudal superficial de água doce do Continente, ao lado das maiores reservas de biodiversidade do planeta, na frente do Brasil e com possibilidades de aplicar a técnica da bigorna e do martelo, contando com a cooperação do Peru, em qualquer dos três países que na América do Sul ousaram desafiar a hegemonia.

Embora Honduras mostre claramente os limites da democracia dentro do capitalismo, o pano de fundo, com o projeto de instalação de novas bases na Colômbia e a imunidade das tropas estadunidenses em solo colombiano, transformaria esse país em sua totalidade em uma locação do exército dos Estados Unidos que põe em risco a capacidade soberana de autodeterminação dos povos e dos países da região. Uma base militar estadunidense do tamanho de um país completo e no coração da Amazônia.

Tudo leva a pensar que as ações que possam sair desse enclave militar na América do Sul serão dirigidas aos Estados inimigos ou aos Estados falidos, que, de acordo com as novas normas impulsionadas pelos Estados Unidos, podem ser historicamente falidos ou se tornar, quase instantaneamente, em Estados falidos “por colapso”. Qualquer contingência pode converter um país em um Estado falido súbito e, por isso, suscetível de intervenção. E, entre as contingências, encontram-se as relações de seus governantes com algum grupo classificado como terrorista (assim é que se explica a insistência em acusar os presidentes Chávez e Correa de manterem vínculos de colaboração com as FARC), os conflitos transfronteiriços ou a penetração do narcotráfico.

Uma vez decretado o Estado falido, a intervenção pode ser realizada a partir da Colômbia, que estará equipada para avançar sobre seus vizinhos.

É de se prever a busca de outros locais para instalações militares no futuro próximo (a começar pelo Peru, que já está estabelecendo compromissos de operação ampla de tropas estadunidenses em seu território desde 2006 e com possibilidades de uso de bases em Chiclayo e na região do VRAE) combinada com processos de fortalecimento dos aparelhos de inteligência e militares em geral no interior dos países latino-americanos. É de se esperar, outrossim, que a construção dos Estados falidos passe por estimular deserções militares, inculpar ou corromper altos funcionários de governos progressistas por vínculos com as atividades criminalizadas pelo hegemom ou pela implantação do narcotráfico em bairros marginais de cidades como Caracas ou outras, como ferramenta para desatar conflitos e desestabilizar/controlar uma região cada vez mais rebelde.

Parece ingênuo pensar que existe uma mudança na política norte-americana para a região. O esquema de dominação está claro e delineado. Os Estados Unidos vão, como dizia Martí, “com mais essa força sobre nossas terras da América”. Deverá ocorrer uma resposta múltipla, regional, solidária, em bloco. Uma resposta que se estenda do Rio Bravo até a Patagônia e que devolva a independência das nossas nações.

500 anos de luta dotaram nossos povos da América Latina de suficiente experiência para encarar as batalhas presentes contra o saqueio, a colonização e as imposições de todo tipo. Hoje essa luta passa por deter e reverter a militarização e o assentamento das tropas dos Estados Unidos na Colômbia e em todos os nossos países para que os últimos 500 anos em rebeldia não tenham sido em vão. Não existe palavra de ordem mais sensata e oportuna neste momento do que a renovada “Yankees, go home”.



Apesar de a pobreza ser fenômeno complexo, variável e persistente, o Banco Mundial se apropriou do problema, buscando mantê-lo sob controle social. Com o pretexto de aliviar a pobreza das nações, tem ampliado sua capacidade de persuasão junto aos governos nacionais. Desta forma, para a instituição, a existência da pobreza torna-se mais importante que erradicar a mesma. A missão de “combater a pobreza” lhe confere prestígio e expressa, simbolicamente, o poder da instituição.

## A pobreza segundo o Banco Mundial

*Francisco Adjacy Farias e Mônica Dias Martins<sup>1</sup>*

O conceito de pobreza elaborado e disseminado pelo Banco Mundial tem servido de referência para a análise da realidade sócio-econômica por parte de governos, organizações não-governamentais e instituições acadêmicas. Neste trabalho, examinamos alguns dos principais documentos do Banco Mundial sobre a pobreza, fenômeno que se tornou paradigmático de sua atuação junto aos Estados nacionais no decorrer das últimas três décadas. Se por um lado, este organismo multilateral dispõe de técnicos e dados para produzir seus próprios conhecimentos; por outro, opera com habilidade e desenvoltura na assimilação dos questionamentos feitos por ex-diretores, intelectuais e ativistas. O estudo mostra que as concepções de pobreza do Banco Mundial orientam não apenas a formulação de políticas públicas nacionais, mas também o debate acerca do desenvolvimento no âmbito da comunidade internacional.

### O que diz o Banco Mundial

Em Nairóbi (1973), Robert McNamara consagrou a idéia de que a pobreza ameaça o desenvolvimento e a segurança mundiais.<sup>2</sup> Desde então, o Banco Mundial adota a

<sup>1</sup> Francisco Adjacy Farias é sociólogo e membro do grupo de pesquisa Observatório das Nacionalidades. Mônica Dias Martins é professora da Universidade Estadual do Ceará, coordenadora do Observatório das Nacionalidades e editora da revista *Tensões Mundiais*.

<sup>2</sup> Robert McNamara presidiu o Banco Mundial no período de 1968 a 1981. Suas idéias e sua gestão são analisadas no artigo “Guerra e desenvolvimento: as inflexões do Banco Mundial” (MARTINS, 2007).

postura de “articulador” das políticas de combate à pobreza, juntamente com governos dos países dependentes de sua ajuda. Incentivando estudos e produzindo vasta gama de documentos sobre a pobreza, o Banco Mundial exerce influência em âmbito global. É comum encontrar citações extraídas dos mesmos em publicações acadêmicas, governamentais e jornalísticas. No Brasil, por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), principal órgão de fomento à pesquisa no país, passa a ser assistido pelo Banco Mundial nos anos da ditadura militar.<sup>3</sup>

A edição de 1990 do *World Development Report*, que tem a pobreza como tema central, é um marco nas representações acerca deste problema. Contendo dados econômicos e sociais relativos a diversos países, o relatório pretende medir qualitativa e quantitativamente a pobreza. O documento faz um balanço da conjuntura econômica mundial, com informações sobre PIB (Produto Interno Bruto), taxas de juros, *déficit* e *superávit* público, dívida interna e externa, além de destacar as regiões de maiores aglomerações de pobreza absoluta (indivíduos que sobrevivem com menos de um dólar por dia). De modo geral, predomina a noção de pobreza assentada em indicadores econômicos, como a renda *per capita*. A década de 1990 é apresentada como “a nova era... promissora e próspera para a história do mundo” (IBID, 1990:7). Cabe lembrar que, enquanto nos anos 1980 persistia a disputa entre os blocos socialista e capitalista, na década seguinte, o fim da Guerra Fria alimentava expectativas daqueles que apostavam no capitalismo como panacéia para os problemas econômico-sociais.

Neste relatório, a estratégia do Banco Mundial para reduzir a pobreza “de modo rápido e politicamente sustentável” se concentra em dois fatores: força de trabalho e assistência social. Porém, como argumenta a instituição, o êxito desta estratégia dependeria dos países *clientes* seguirem fielmente suas diretrizes, condição indispensável para receber *ajuda* dos organismos internacionais.

A ajuda externa deveria vincular-se mais estreitamente aos esforços que os futuros beneficiários se mostrassem dispostos a fazer para reduzir a pobreza... Reafirma-se assim a convicção de que a ajuda só funciona bem quando é acompanhada de uma boa estratégia desenvolvimentista (Banco Mundial, 1990:4)

Garantindo ter a receita para redução da pobreza, o Banco Mundial sustenta que: “não só conhece os principais elementos de uma estratégia eficaz, como também seria possível, com pouco ônus para os países industrializados, obter os recursos externos necessários ao custeio desta estratégia” (Ibid:6). Ainda que as proposições de *ajuda* internacional para combater a pobreza possam parecer convincentes no discurso, na prática,

<sup>3</sup> Para maior aprofundamento sobre a ingerência do Banco Mundial na política científica e tecnológica brasileira, ver artigo “O Banco Mundial e a política científica brasileira”.

sua execução deixa os países *assistidos* dependentes, financeira e tecnicamente, dos recursos destinados a uma “clientela bem definida”. Ou seja, ao definir como e em que estes recursos serão empregados, a instituição multilateral impõe aos *clientes* pobres uma determinada modalidade de trabalho e de assistência, elementos-chaves de sua proposta de combate à pobreza nos anos 1990.

Decorrida uma década, o Banco Mundial esclarece no prefácio do *World Development Report* de 2000/2001 que não atingiu as metas de redução da pobreza. Pelo contrário, os pobres aumentaram tanto na América Latina, sul da Ásia e África Subsaariana como nos países da Europa e Ásia Central, em transição para a economia de mercado. A instituição admite as dificuldades em combater a pobreza e sua complexidade. Na tentativa de expor melhor o problema, o Banco Mundial apresenta uma breve retrospectiva acerca das distintas estratégias desenvolvimentistas adotadas pelos países, sob sua orientação, nas últimas décadas:

Nos anos 1950 e 1960, muitos consideravam os grandes investimentos em capital físico e infra-estrutura como a principal via de desenvolvimento. Nos anos 1970, aumentou a conscientização de que o capital físico não era suficiente: a saúde e a educação tinham pelo menos a mesma importância... Nos anos 1980, após a crise da dívida, recessão global e experiências contrastantes... a ênfase passou a ser atribuída à melhoria da gestão econômica e liberação da força do mercado. Nos anos 1990, o governo e as instituições passaram a ocupar o centro do debate, ao lado das questões de vulnerabilidade no âmbito local e nacional. (Banco Mundial, 2002:6)

Sua estratégia de redução da pobreza, antes baseada na oferta de trabalho e de assistência social, é modificada. Agora, trata-se de “promover oportunidades, facilitar a autonomia e aumentar a segurança dos pobres” (Idem). O conceito de pobreza se amplia, abrangendo outros fatores. De acordo com o documento de 2000/2001: “A estratégia apresentada neste relatório reconhece que a pobreza é mais do que renda ou desenvolvimento humano inadequado; como também vulnerabilidade, falta de voz, poder e representação” (Ibid: 12).

Mas o que significa “desenvolvimento humano inadequado?” O Banco Mundial entende que os maiores responsáveis pelo malogro de suas iniciativas de combate à pobreza são os Estados nacionais. Os governantes dos países pobres seriam elitistas, ineficientes, corruptos, frágeis, incapacitados, conforme ilustram os trechos a seguir:

Outra causa de vulnerabilidade é a incapacidade do Estado ou da comunidade em desenvolver mecanismos de redução ou alívio dos riscos que os pobres enfrentam. (Ibid: 37).

Em muitos casos, os governos são mais sensíveis aos interesses da elite do que às necessidades de segmentos pobres... A melhoria da administração pública também requer o reforço da capacidade administrativa e reguladora à redução da cor-

rupção. O ônus da corrupção em pequena escala recai desproporcionalmente sobre os pobres... (Ibid: 39-40).

Ainda neste relatório, o Banco Mundial faz menção ao documento *Voice of the Poors*, realizado em parceria com as universidades e que representou uma tentativa de compreensão “da realidade de mais de 60.000 homens e mulheres pobres de 60 países. Este estudo mostra que os pobres são agentes ativos em suas vidas, mas em geral não conseguem influenciar os fatores econômicos e sociais que determinam seu bem-estar” (Ibid:3). A pesquisa justifica o novo posicionamento da instituição diante da pobreza, redefinida em uma perspectiva multidimensional, sendo incorporados à análise aspectos ambientais e psicológicos. Doravante se faz necessário “ouvir” diretamente aqueles que há tempos vivem quase sob as mesmas condições de penúria e se mostram *incapacitados* para romper com o círculo vicioso da miséria.

Ao explorar estes dois relatórios, percebemos que a instituição modifica sua concepção de pobreza e as estratégias para combatê-la, com o passar de uma década. Mesmo admitindo a precariedade de seus métodos anteriores, permanece a crença na força do mercado e na gestão capitalista como premissas de sua atuação programática para erradicar a pobreza.

O livro *Globalização, crescimento e pobreza* (2003) é resultado de um estudo encomendado pelo Banco Mundial. Conforme ressalta o prefácio: “O foco da nossa pesquisa está no impacto da integração econômica sobre os países em desenvolvimento, em especial sobre a população pobre que vive nesses países” (Banco Mundial, 2003:09). Nele, a instituição reitera que o fracasso de suas ações deve ser atribuído, em grande parte, a “políticas econômicas incompetentes, bem como desemprego e nacionalismo exacerbado, [que] levaram os governos a adotar o protecionismo...” (Ibid: 19). Para acentuar seu ideal de sucesso, apresenta os Estados Unidos como exemplo de país desenvolvido e próspero, “a maior e, em alguns aspectos, a mais bem-sucedida economia do planeta, oferecendo a milhões de pessoas pobres uma oportunidade de crescer e prosperar” (Ibid: 33).

Incorporando o papel de *protetor* das nações ditas pobres, o Banco Mundial sublinha, mais uma vez, que a *ajuda* internacional é o único meio de estes países progredirem e se adaptarem à nova “realidade global”:

Nações de baixa renda em processo de reforma têm dificuldade em atrair investimentos. Aqui a ajuda internacional pode ter um papel complementar de grande valor para auxiliar os países em processo de reforma de suas políticas com a esperança de se tornarem globalizados. Logo, umas das razões pelas quais a ajuda internacional aumenta o crescimento nos países com ambientes de boas políticas é que ela atrai investimentos. (Ibid: 98 -99).

A definição de pobres e o conceito de pobreza são determinados pela equipe do Banco Mundial, sob uma metodologia que não é esclarecida em nenhum dos documentos analisados nesse estudo. Bem organizados com números, cifras e fórmulas características do universo da economia, seus relatórios pretendem identificar, quantificar e qualificar os pobres. No entanto, ao priorizar, essencialmente, o aspecto financeiro das relações humanas, este tipo de classificação não seria arbitrário e unilateral?

Chama atenção, ainda, a falta de referências às práticas usuais do comércio internacional e às articulações financeiras do mercado. Quem lê as publicações do Banco Mundial tem a impressão de que os pobres estariam sob controle da instituição e de que a ausência de desenvolvimento se encontraria na *incapacidade* dos pobres ou na *incompetência* dos governos. Apenas com uma boa gestão do capitalismo, aí incluídas tanto a crença neste sistema como a obediência as suas regras, teríamos de fato o modelo ideal para erradicar a pobreza.

Os estudos realizados pelo Banco Mundial primam pela insuficiência de dados que constate a pobreza em nações como os EUA, a Alemanha ou a França. Porém, é sabido que a pobreza também está presente nestes países. Dois fatos significativos ajudam a ilustrar a existência de pobres em nações desenvolvidas. Em agosto de 2005, o furacão *Katrina* atinge a costa estadunidense, forçando a grande mídia a revelar áreas paupérrimas ocultas do público pelo chamado “fundamentalismo do mercado”.<sup>4</sup> Apenas dois meses depois, em outubro de 2005, eclodem manifestações sociais nunca vistas na França. Durante onze dias, imigrantes pobres que vivem amontoados nos guetos, vítimas do desemprego, do racismo e da ausência de assistência governamental organizaram sucessivos motins.<sup>5</sup>

Como o Banco Mundial reagiu frente a estes eventos? Ao que parece pouco se interessou. Para a instituição multilateral, certamente, o mais importante é que a pobreza esteja isolada (como uma doença) e restrita à sua área de *influência*: os países denominados pobres ou subdesenvolvidos. Talvez por este motivo, os contingentes pobres dos países ricos nunca sejam mostrados em documentos impressos ou mesmo na web site da instituição.

Seus relatórios guardam certo teor *tecnocrata* e *economicista*, o que dificulta a compreensão, inclusive, de indivíduos com razoável nível educacional. O Banco Mundial pretenderia produzir uma espécie de documento apenas para *iniciados*? Ou seria um código de pobreza a ser decifrado por neófitos no tema? Ou, tal como nas ordens religiosas, buscaria uma forma de proteger dos *profanos* seu conhecimento *sagrado* acerca da pobreza?

A impressão que fica após analisar as produções do Banco Mundial sobre a pobreza é a de que este busca forjar uma concepção padronizada de pobre, o “pobre univer-

<sup>4</sup> *Catástrofe natural que afetou os EUA, especialmente New Orleans, em 29 de agosto de 2005, provocando a evacuação de mais de um milhão de pessoas. Disponível em: [www.vermelho.org.br/diario/2005/0903/0903\\_katrina\\_tres.asp](http://www.vermelho.org.br/diario/2005/0903/0903_katrina_tres.asp), acesso em abril de 2007.*

<sup>5</sup> *Disponível em [www.sr-cio.org/texto/internacional/francamotins.htm](http://www.sr-cio.org/texto/internacional/francamotins.htm) acesso em março de 2007.*

sal”, na tentativa de absorver o conceito de pobreza e legitimá-lo no cenário internacional. Os pobres são necessários à sobrevivência do Banco Mundial; em um “mundo livre de pobreza”, seu papel junto às nações ficaria comprometido.

## A pobreza das nações

Com o desenvolvimento acelerado da ciência e da tecnologia, o saber afirma-se cada vez mais como instrumento de poder. O domínio das áreas do conhecimento constitui mecanismo de legitimação perante sociedades caracterizadas pelo apreço à especialização, às estatísticas econômicas, ao imediatismo dos resultados e à informatização de dados. É neste panorama que se insere a produção e difusão do conceito de pobreza pelo Banco Mundial.

Apesar de a pobreza ser fenômeno complexo, variável e persistente, o Banco Mundial se apropriou do problema, buscando mantê-lo sob controle social. Com o pretexto de *aliviar* a pobreza das nações, tem ampliado sua capacidade de persuasão junto aos governos nacionais. Desta forma, para a instituição, a existência da pobreza torna-se mais importante que erradicar a mesma. A missão de “combater a pobreza” lhe confere prestígio e expressa, simbolicamente, o poder da instituição.

O Banco Mundial orienta a elaboração de políticas públicas, interage com diversas áreas do conhecimento, fomenta a realização pesquisas e acolhe estudos sobre a pobreza, mesmo os que divergem de seu pensamento. Suas idéias irradiam-se ao universo acadêmico, círculos governamentais, meios de comunicação, o que lhe confere autoridade no que diz respeito à pobreza.

Empréstimos externos tornam os países *assistidos* dependentes das grandes potências que dirigem o Banco Mundial. Portanto, se as políticas nacionais seguem a “ordem global”, a pobreza não pode ser atribuída apenas a fatores locais, tais como a *ineficiência* dos governantes, o “nacionalismo exacerbado” e o “excesso de corrupção”. É com argumentos deste tipo que a instituição multilateral tende a minimizar as origens do problema, incentivando a “naturalização” da pobreza.

É notório que o sistema capitalista gera riqueza e pobreza sem precedentes na história da humanidade. Ou repensamos o modo de produção, trabalho, distribuição de renda, gestão da natureza e convivência com o “outro” ou seremos o retrato da “modernidade insustentável”, o “planeta pobreza” girando em torno à órbita do “rico mundo” do capital, os habitantes de *Soylent Green*, tal como a ficção profetizou.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Este filme retrata uma sociedade que chega ao caos social e político devido às desigualdades extremas; foi lançado no Brasil com o título: *No Mundo de 2020* (Metro Goldwyn-Mayer. Direção: Richard Fleischer, 1973).

## Referências

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington: Banco Mundial, 1990.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington: Banco Mundial, 2002.

\_\_\_\_\_. **Globalização, crescimento e pobreza**. **Washington: Banco Mundial, 2003**.

FARIAS, Francisco Adjacy e MARTINS, Mônica Dias. *O conceito de pobreza do Banco Mundial*. Revista **Tensões Mundiais**, v.3, n.5, p. jul./dez. 2007.

MARTINS, Mônica Dias. *Guerra e desenvolvimento: as inflexões do Banco Mundial*. Revista **Tensões Mundiais**, v.3, n.4, p. jan./jun. 2007.



O empobrecimento, a desigualdade social e as formas de exclusão próprias de um modelo econômico falido explicam a razão pela qual migrar não é uma opção, mas uma necessidade que se assume de maneira forçada. A migração é um processo que tem lugar, neste momento, no marco da globalização e não pode ser entendida fora deste. Deve ser abordada como um processo econômico, político, cultural e social relacionado diretamente com os efeitos que o modelo capitalista neoliberal imposto suscita mundialmente.

## Em defesa dos direitos dos migrantes

*Luiz Bassegio e Luciane Udovic<sup>1</sup>*

O fenômeno das migrações, nos últimos anos, está presente na América Latina, América Central, no Caribe, na África e na Ásia. Não é difícil fazer uma relação entre o fenômeno das migrações e a implementação de políticas neoliberais de ajustes estruturais, privatizações, restrição aos direitos dos trabalhadores e políticas compensatórias. Tais políticas empobrecem as populações e forçam milhares de pessoas a migrar.

O quadro das migrações se insere neste contexto mais amplo da sociedade e da economia mundial globalizada. A instrução – A caridade de Cristo com os Migrantes – afirma: “Hoje em dia, o vasto fenômeno migratório constitui-se cada vez mais num importante componente da interdependência crescente entre os Estados e as Nações que contribui para definir a chegada da globalização, a qual abriu mercados, porém não as fronteiras, derrubou barreiras para a livre circulação da informação e dos capitais,

---

<sup>1</sup> *Luiz Bassegio e Luciane Udovic são membros da Coordenação Continental do Grito dos Excluídos.*

porém não na mesma medida para a livre circulação das pessoas.” (*A Caridade de Cristo com os Migrantes*, 2004)

Apesar de toda sorte de restrições que, principalmente, os países ricos impõem aos imigrantes (muros, patrulhas de fronteiras, diretiva de retorno, legislações restritivas, sistemas de vigilância com barcos, radares, câmeras subaquáticas e externalização das fronteiras), estes, de uma forma ou de outra, continuam chegando aos países ricos, conforme os dados que podemos observar abaixo.

## 1. Dados

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) divulgou o relatório de 2008, pedindo aos países ricos que apoiem a imigração. De acordo com o documento, intitulado “Quebrar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos”, as nações desenvolvidas terão necessidade de mão de obra estrangeira com o fim da recessão.

Uma de cada sete das pessoas do mundo, um bilhão de pessoas, são migrantes, afirma o PNUD, para o qual “a migração pode melhorar o desenvolvimento humano dos que se deslocam, das comunidades de destino e daqueles que permanecem na origem”. Segundo o PNUD, em 2010 haverá 188 milhões de migrantes internacionais, ou seja, 2,8% da população mundial. Em 1960, essa cifra era de 74,1 milhões, o que equivalia a 2,7% do total de habitantes do mundo na época. “A maioria dos migrantes, não atravessa fronteiras nacionais, mas deslocam-se dentro de seu próprio país: 740 milhões de pessoas são migrantes internos e quase quadruplicam a cifra de migrantes internacionais”. (Informe do PNUD, 2008).

## Brasil

Há mais de quatro milhões de emigrantes brasileiros em outros países, sendo que mais de 1,5 milhões estão nos Estados Unidos, seguidos de Japão, Paraguai, Espanha, Itália, Portugal, Alemanha e Inglaterra. Também é significativo o número de imigrantes latino-americanos no Brasil, principalmente bolivianos, peruanos, paraguaios e chilenos.

No caso do Brasil, o que mais chama a atenção é o número de migrantes internos - 50 milhões - apesar de esta migração, principalmente rumo às grandes cidades, vir diminuindo. Segundo a PNAD, um primeiro fato interessante é que o contingente de migrantes interestaduais, que desde 2001 girava em torno de 4,6 milhões de pessoas, passou em 2007 para um patamar de 3,3 milhões.

Embora seja São Paulo o estado que mais atrai migrantes, na década de 1990, o saldo entre São Paulo e as regiões brasileiras era quase sempre positivo para São Paulo, chegando a atingir uma entrada líquida anual de 587 mil pessoas em 1993. Na década de 2000, esse fluxo inverteu-se, chegando ao seu ponto mais alto em 2005,

com saída líquida de 269 mil pessoas. (PNAD, 2008, IPEA).

Mas o gritante é a condição de trabalho degradante ou em condições análogas ao trabalho escravo existente nas oficinas de costura em São Paulo. Na medida, porém, que há uma maior fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e da Justiça, significativo número de oficinas deslocam-se dos bairros da capital paulista para cidades do interior ou para a região sul de Minas Gerais, no intuito de fugir da fiscalização.

## 2. Crise do paradigma capitalista

A crise global que vivemos é, sobretudo, uma crise do paradigma capitalista, porque é insustentável, a médio e longo prazo. Tem um modelo de produção baseado no saque constante das riquezas naturais em seu uso irracional e desmedido que acaba por destruir os delicados equilíbrios dos quais depende a vida do planeta em seu conjunto. É baseado na disputa inter-potências pelo controle daquelas riquezas que impõe a enormes segmentos da população humana mundial uma vida miserável e submetida a violência, com que se mantém uma atroz concentração da riqueza em pouquíssimas mãos e a favor de poucos países. É um modelo baseado na mercantilização de tudo: dos valores, da dignidade humana e da própria vida.

Esta civilização capitalista fracassou e devemos encontrar novas formas de organização produtiva e social baseadas na solidariedade e no mais profundo respeito à vida. As conseqüências da crise se mostram em milhões de excluídos e excluídas em todo o mundo que sobrevivem apenas com o mínimo para manterem-se vivos, sendo obrigados a emigrar de seus países e comunidades de origem para buscar oportunidades no “primeiro” mundo, onde cinicamente são ameaçados e perseguidos, colocados como cidadãos de “terceira categoria” para serem superexplorados, como demonstram as leis e as políticas migratórias da Europa dos Estados Unidos. (Declaração do Grito dos Excluídos/as Continental 2009)

Mais uma vez se faz dos imigrantes os “bodes expiatórios” da crise. Eles não são os causadores da crise, pelo contrário, o aumento do número é conseqüência da mesma. Não são o problema, mas sim a solução. Não se pode criminalizá-los pelo fato de estarem sem papéis ou irregulares. Crime são as causas estruturais que provocam a migração.

*“Migrar no es un delito, delito son las causas que originan las migración. Levantemos nuestras voces, defendamos nuestros derechos, luchemos juntos por construir un mundo sin muros.”* (Declaração de Rivas II)

## 3. Causas da migração

O empobrecimento, a desigualdade social e as formas de exclusão próprias de um modelo econômico falido explicam a razão pela qual migrar não é uma opção, mas

uma necessidade que se assume de maneira forçada. (Declaração de Cuenca, 2008). A migração é um processo que tem lugar, neste momento, no marco da globalização e não pode ser entendida fora deste. Deve ser abordada como um processo econômico, político, cultural e social relacionado diretamente com os efeitos que o modelo capitalista neoliberal imposto suscita mundialmente.

As políticas econômicas, sociais e culturais, base da atual globalização, impedem um desenvolvimento humano e sustentável a partir dos interesses e necessidades de todas as sociedades. A ação das empresas multinacionais, a dívida externa, a perda da soberania alimentar, o comércio injusto, o impacto dos mega-projetos econômicos, os desastres ambientais, a perseguição por razões de gênero, orientação sexual, raça, religião e o desrespeito aos direitos econômicos e sociais, a exploração dos recursos naturais e os conflitos armados, forçam milhões de pessoas a emigrar ou deslocar-se, tanto no Norte como entre os países do Sul. Existe uma visão reducionista das e dos imigrantes como força de trabalho. As e os migrantes são pessoas e não mercadorias e, portanto, devem ter garantidos todos os direitos que lhes permitam desenvolver-se a fim de ser cidadãos e cidadãs. (Declaração de Rivas III, 2008)

## **4. Lutas recentes**

Nas duas últimas décadas, surgiram várias lutas no sentido de garantir os direitos dos imigrantes por uma vida digna, em qualquer lugar onde se encontrem. Campanhas por uma nova lei dos estrangeiros, lutas por reforma agrária, combate ao trabalho escravo com maior fiscalização, anistia e tratados bilaterais, são algumas das iniciativas desenvolvidas no Brasil.

### **4.1. Por uma nova lei de Estrangeiros**

O Brasil, ao longo de sua história, é fruto da mistura de etnias, culturas, sotaques, músicas, hábitos. Somos resultado de uma rica diversidade. A migração no mundo atual, além de trazer toda uma riqueza cultural e, embora seja fruto muitas vezes de situações de pobreza que obrigam as pessoas a buscar melhores condições de vida longe da própria pátria, contribui para melhorar as remessas de muitos países.

Exigimos que os brasileiros que estão no exterior sejam respeitados, tenham seus direitos garantidos. Isto nos faz lembrar do princípio da reciprocidade. Se quisermos tal tratamento para os emigrantes brasileiros, temos que tratar bem os imigrantes que aqui se encontram. Daí a necessidade de mudarmos a Lei dos Estrangeiros, ou melhor, a necessidade de ter uma Nova Lei dos Estrangeiros. A atual é superada, foi feita durante a ditadura militar, sem a participação da sociedade, e tinha como principal referência a questão da segurança nacional. Inspirada neste princípio, ela é restritiva, desatualizada e

privilegia somente uma minoria de imigrantes que tenham uma boa profissão e recursos financeiros.

Ao exigir que os emigrantes brasileiros sejam bem tratados, não podemos deixar de lutar por uma nova lei em nosso país, que respeite os emigrantes que aqui se encontram. Uma lei que seja mais solidária, de acordo com os princípios de nossa constituição e com a Convenção Internacional da ONU sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares. Esta campanha por uma Nova Lei dos Estrangeiros foi iniciada em 2001 e hoje continua.

## 4.2. Combate ao Trabalho Escravo

A luta em defesa dos direitos tem marcado fortemente o combate às situações de trabalho escravo, principalmente a que estão submetidos os imigrantes que trabalham nas oficinas de costura em São Paulo. A grande maioria trabalha e mora no mesmo local insalubre onde estão instaladas as oficinas de costura, o que traz sérios problemas para a saúde destes. Um dos mais graves é a tuberculose. Uma jornada normal no ramo da costura é de 12 a 14 horas diárias, mas muitos trabalham das 7h às 24h.

Olhando de perto a situação do povo boliviano, podemos evidenciar os seguintes pontos que caracterizam o trabalho escravo: A forma como são recrutados na Bolívia, com promessas enganosas de salários de até 500 dólares mensais, quando na verdade não passam de 100; confinamento a que são submetidos em São Paulo; trabalhar diversos meses para pagar a viagem e a impossibilidade de comunicação; retenção dos documentos e chantagem com ameaças de denúncias para a polícia; longa e extenuante jornada de trabalho a que são submetidos e que muitas vezes chega a mais de 16 horas diárias; contínua rotatividade de local de trabalho, evitando, assim, qualquer tipo de organização e despistando as autoridades locais; condições insalubres de trabalho: morar e trabalhar no mesmo local, respirando a poeira do trabalho nas confecções e cerceamento da liberdade devido ao horário de trabalho e a constante coação. Mas o mais grave de tudo é a impossibilidade de exigir direitos, seja pela dificuldade do idioma, seja pelo fato de estarem indocumentados e submetidos a uma lei dos estrangeiros que é autoritária, xenofóbica, restritiva e ainda numa fábrica que produz indocumentados.

A declaração do III Fórum Social das Migrações afirma “a necessidade de defender, reivindicar, estender, frente ao trabalho forçado, escravo e precário, e o trabalho digno para uma vida digna, que integre liberdade, igualdade de trato e adequadas contratações negociadas para todas as pessoas trabalhadoras”. (Declaração de Rivas)

## 5. Reflexão acumulada

As Declarações de Rivas (documentos finais das assembléias de Movimentos Sociais), publicadas no final dos II Fórum Social Mundial das Migrações - FSMM e III FSMM, junho de 2006 e setembro de 2008, respectivamente, em Rivas Vaia-Madrid, Espanha, destacam:

- Criar outro mundo é possível, necessário e urgente. As e os migrantes são sujeitos de transformação das sociedades em que chegamos e de onde saímos e se deve reconhecer e promover este papel e a oportunidade que representa seu crescimento.

- As políticas migratórias não podem estar à margem dos Direitos Humanos, pois estes são patrimônio comum da humanidade.

- A cidadania universal é uma necessidade para os processos de convivência. Todas as pessoas que chegam a um novo país devem ter todos os direitos inerentes à condição de cidadãos.

- Os migrantes são sujeitos sociais cujo empoderamento e articulação como agentes de transformação política, social, cultural e econômica é fundamental. O Fórum Social Mundial das Migrações é um espaço privilegiado para a articulação do movimento de defesa dos direitos das e dos migrantes.

### Denunciam também que:

- Não são admissíveis práticas à margem dos direitos humanos. As e os migrantes são pessoas e não mercadorias e, por tanto, devem ter garantidos todos os direitos que permitam desenvolver-se e poder ser cidadãos e cidadãs da sociedade a qual se chega: direitos trabalhistas, sociais, culturais, econômicos, civis e políticos.

- Há outras formas de perseguição que estão obrigando milhões de pessoas a ter que sair de suas sociedades de origem como a perseguição por razões de gênero, orientação sexual, raça, religião e a vulnerabilidade de direitos econômicos e sociais que não estão recolhidos na legislação internacional de proteção.

- As formas de racismo, xenofobia, islamofobia, anti-semitismo.

- A fortificação de fronteiras, os muros, as patrulhas, as máfias e o tráfico de pessoas para a exploração sexual que originam estes crimes. Igualmente, denunciaremos o tráfico de pessoas e o trabalho e o trabalho escravo.

### Os movimentos sociais exigem:

- Que os direitos humanos estejam garantidos em todas as sociedades, além da situação administrativa das pessoas e em todas as etapas dos processos migratórios - origem, trânsito, destino e retorno-.

- Que não se criminalize as e os migrantes pelo fato de não ter papéis, que as leis de estrangeiro que contradigam o direito internacional dos direitos humanos sejam derogadas e que se garanta o direito à livre circulação.

- A assinatura, ratificação e posta em prática da Convenção Internacional para os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias.

- Que se garanta aos perseguidos o acesso ao direito de asilo em país seguro e o direito ao retorno de pessoas refugiadas, com garantias.

- Que se reconheça o papel protagonista das mulheres imigrantes.

## 6. Avanços

### 6.1. Os imigrantes como sujeitos políticos

Aos poucos, os migrantes, refugiados, e as organizações de migrantes vão se constituindo em novo sujeito político e uma força mundial que se consolidou bastante a partir dos Fóruns Sociais Mundiais das Migrações - FSM. Neste sentido, a declaração final da assembléia dos movimentos sociais afirma: “É necessária a promoção das pessoas e das comunidades de migrantes para que se organizem, se rebelem, denunciem toda a forma de dominação e exploração a façam valer os seus direitos, fortalecendo as suas organizações e as redes de apoio mútuo”. Diz ainda: “Exigir o direito ao voto em âmbito municipal e a participação ativa na definição dos programas de desenvolvimento local e o respeito à autonomia das organizações e movimentos sociais, de tal maneira que o exercício pleno da cidadania das pessoas migrantes seja efetivo”. (Declaração de Rivas III, setembro de 2009). Afirma-se cada vez mais a participação política dos migrantes para incidir, tanto na política interna como na externa, de um país de chegada, em favor de seu país de origem, visibilizando os benefícios que as pessoas migrantes trazem, constituindo-se em sujeitos ativos.

### 6.2. Processo histórico que originou o Fórum Social Mundial das Migrações

Um dos avanços importantes tem sido o processo dos Fóruns Sociais Mundiais das Migrações, que teve sua 1ª edição em Porto Alegre, Brasil, em 1995, e seu lema foi “Travessias na De\$ordem Global”. O IIº e IIIº foram realizados em Rivas-Vaciamadrid, Espanha. Seus lemas foram “Cidadania Universal e Direitos Humanos” e “Nossas Vozes, Nossos Direitos, Por um mUndo Sem Muros”. O IVº FSM será em Quito, Equador, em outubro de 2010.

### 6.3. Anistia

Fruto da luta dos imigrantes, trata-se de importante medida de caráter humanitário promulgada pelo governo brasileiro em 2009. A medida vai beneficiar, segundo estimativas do Centro de Apoio ao Migrante, entre 70 a 100 mil imigrantes em todo o

Brasil, na sua maioria sul-americanos. Por outro lado, também se deve considerar que a anistia permitirá uma maior visibilidade dos grupos de imigrantes asiáticos e africanos, um fluxo migratório que vem aumentando nos últimos anos.

No entanto, para que de fato os imigrantes possam ter acesso ao benefício é preciso que haja uma forte campanha que considere a divulgação e informação nos principais meios de comunicação, empenho dos grupos organizados de imigrantes para fazer com que as informações cheguem até as bases, compromisso dos países de origem dos imigrantes, de modo especial Peru, Bolívia, Paraguai e Colômbia, que têm as maiores populações de imigrantes irregulares no país, bem como a agilidade no atendimento aos imigrantes por parte dos organismos públicos competentes.

Para as organizações sociais, entre elas o Centro de Apoio ao Migrante, a anistia é um passo muito importante para a garantia dos direitos humanos dos imigrantes. No entanto, deve ser acompanhada por algumas mudanças de procedimentos administrativos para que o RNE (Registro Nacional de Estrangeiro) seja entregue aos imigrantes num prazo máximo de 180 dias. Atualmente um RNE, que vai ser o documento de identidade do imigrante, chega a tardar até dois anos, e é este o principal cartão de entrada para uma verdadeira inserção social no país. (Adital, 03 de julho de 2009).

#### **6.4. Acordo de Livre Trânsito e Residência**

O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul presente na Decisão nº 28/02, do Conselho do Mercado Comum, dá direito à residência e ao trabalho para os cidadãos de todos os países incluídos no tratado, desde que tenham passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes penais. Cumprindo essas exigências os cidadãos podem pedir residência temporária de até dois anos em outro país do bloco e, antes do final desse prazo, elas podem requerer a residência permanente. Este acordo permite aos imigrantes ter acesso à documentação, ter um endereço fixo, carteira assinada, o que permite poder usufruir dos direitos sociais como previdência, assistência, etc. O acordo sobre residência foi ratificado pelo Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai. O mesmo acordo foi feito também com Bolívia e Chile. A conquista dos acordos de residência reflete a nova política dos governos destes países, mas é fruto de muita luta dos movimentos de migrantes, da Pastoral do Migrante e outras entidades.

#### **6.5. Integração dos Povos**

O significado mais importante das migrações, no mundo atual, não é nem o número absoluto de migrantes, nem o volume das remessas; é o seu conteúdo político, que deve nos chamar a atenção. Este é um tema assumido pelos movi-

mentos sociais praticamente em todos os países latino-americanos. É um avanço, portanto.

Uma integração justa e solidária dos povos depende do modelo de integração em questão, quem a promove, para quem e para que serve, em função de que interesses e valores ela se molda. Não queremos uma integração que permita ao capital financeiro mover-se e atuar livremente, sem controle algum, em todo o nosso continente, mas sim livre circulação e cidadania para os povos, para as maiorias empobrecidas e excluídas. Nem uma integração orientada para abrir ainda mais nossas economias, a fim de submetê-las à vontade dos donos do capital. Esta não pode ser entendida como área de livre comércio, como espaço econômico para a livre circulação das mercadorias e dos capitais.

Faz-se necessária uma integração que busque construir espaços de autonomia e de soberania, tendo em vista estabelecer políticas e opções próprias; não uma integração fundada no individualismo, na competição de todos contra todos, onde esteja garantido o êxito dos mais fortes explorando e excluindo os mais fracos. Deve-se buscar uma integração baseada nos valores da igualdade, da participação, na pluralidade, na solidariedade; que reconheça, valorize e torne possível a variedade dos modos de vida dos povos de nosso continente; uma integração a partir dos processos de resistência à ordem global estabelecida que quer impor a todo custo a política. Queremos sim uma integração que busque construir espaços de autonomia e de soberania, tendo em vista estabelecer políticas e opções próprias; uma integração baseada nos valores da pluralidade, da solidariedade; uma integração a partir dos processos de resistência à ordem global estabelecida que a política imperial quer impor a todo custo.

## 6.2. Marcha dos Imigrantes

“Nossas vozes, nossos direitos, por um mundo sem muros”. Esse foi o lema da terceira edição da Marcha dos Imigrantes, realizada em 14 de dezembro de 2008 em São Paulo. Os imigrantes denunciaram as políticas econômicas que não geram postos de trabalho e as formas de discriminação que impedem uma integração sul-americana justa e solidária. A marcha deu visibilidade à situação dos imigrantes, para que eles percam o medo de reivindicar seus direitos, como o voto, a livre-circulação, a não criminalização, entre outros. Exigiu a anistia, e que o governo brasileiro ratifique a Convenção da ONU sobre Os Direitos dos Trabalhadores dos Migrantes e de suas Famílias. Em sua quarta edição, a Marcha ganhou parceria de importantes redes que pautam em sua agenda o tema da migração. Certamente a pauta por uma integração justa e solidária entre os povos está presente entre as bandeiras dos marchantes.

## Bibliografia

- Adital, 03 de julho de 2009, [www.adital.com.br](http://www.adital.com.br).
- Declaração de Cuenca, Equador, abril 2008, mimeo.
- Declaração de Rivas II, Rivas Vacia-Madrid, IIº FSMM, Espanha, junho de 2006.
- Declaração de Rivas III, Rivas Vacia-Madrid, IIº FSMM, Espanha, setembro de 2008.
- Declaração do Grito dos Excluídos Continental, São Paulo, SP, 2009 mimeo.
- Instrução: A Caridade de Cristo com os Migrantes, Pontifício Conselho das Migrações, Vaticano, 2004.
- PNUD – ONU – Informe do PNUD, 2009.
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, IPEA, número 45, 2008.