

COLETÂNEA CERIS

# Direitos Humanos no Brasil 2

Diagnóstico e Perspectivas

**CERIS**

*Mauad X*

**MISEREOR**

# Direitos Humanos no Brasil 2

Diagnóstico e Perspectivas

copyright © 2007 by CERIS

## **CERIS**

Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais

### **Diretor Executivo**

Rogerio Dardeau de Carvalho

### **Conselho Editorial**

Denise Alves Cavalcante  
Eliana Sousa Costa  
Leila Galvão de Carvalho Argento  
Rogerio Dardeau de Carvalho  
Sílvia Regina Fernandes

### **Editora da Coletânea**

Eliana Sousa Costa

### **Projeto gráfico e capa**

Cláudia Espindola

### **Foto da capa**

Douglas Mansur, Marcha Popular pelo Brasil,  
projeto apoiado pelo FAM - CERIS - Misereor

### **Copidesque e revisão**

Paulo Roberto Garcia

### **Normatização bibliográfica**

Eliana Sousa Costa

### **Secretaria**

Flávio Pereira Diniz

### **Finalização**

Eliana Sousa Costa e Rogerio Dardeau

## **APOIO**

Comissão para o Serviço da Caridade Solidária, Justiça e Paz da CNBB

### **CERIS**

Rua Dr. Júlio Ottoni, 571/3S  
Santa Teresa – 20241-400  
Rio de Janeiro, RJ – Brasil  
Tel.: (21) 2558-2196 – Fax: (21) 2285-7276  
[www.ceris.org.br](http://www.ceris.org.br)  
[ceris@ceris.org.br](mailto:ceris@ceris.org.br)

### **MAUAD Editora Ltda.**

Rua Joaquim Silva, 98, 5ª andar  
Lapa - 20241-110  
Rio de Janeiro, RJ - Brasil  
Tel. (21) 3479-7422  
Fax: (21) 3479-7400  
[www.mauad.com.br](http://www.mauad.com.br)

## **Coletânea CERIS**

1. Direitos Humanos no Brasil: diagnóstico e perspectivas

COLETÂNEA CERIS

# Direitos Humanos no Brasil 2

Diagnóstico e Perspectivas

Ano 2, n. 2, 2007

**CERIS**

*Mauad X*

**MISEREOR**

## **Relatório Periódico sobre Direitos Humanos no Brasil 2**

### **Coordenação Geral**

Articulação dos Parceiros de Misereor no Brasil  
Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)  
Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais  
(DhESCA Brasil)  
Processo de Articulação e Diálogo entre Agências Ecumênicas Européias e Parceiros Brasileiros (PAD)

### **Comissão Organizadora**

Daniel Rech – Parceiros de Misereor  
Enéias da Rosa – FIAN Brasil/Plataforma DhESCA Brasil  
Irene Maria dos Santos – MNDH  
Júlia Esther Castro – PAD Brasil  
Maria Elena Rodriguez – FASE/Plataforma DhESCA Brasil  
Paulo César Carbonari – MNDH

---

Catálogo na Fonte – CERIS/Biblioteca, Informação e Documentação

---

Coletânea CERIS, Ano 1, n. 1 (2003- ). Rio de Janeiro: CERIS/Mauad, 2003.

Misereor/MNDH/DhESCA Brasil/PAD. Direitos Humanos no Brasil 2: diagnóstico e perspectivas. Coord. Daniel Rech; Enéias da Rosa; Irene Maria dos Santos; Júlia Esther Castro; Maria Elena Rodriguez e Paulo César Carbonari.

(Coletânea CERIS, Ano 2, n. 2. Rio de Janeiro: CERIS/Mauad X, 2007.)

ISSN 16799-3099

ISBN 978-85-7478-210-2

1. Direitos Humanos. 2. Cidadania. I. CERIS. II. Misereor. III. MNDH. IV. DhESCA Brasil. V. PAD

---

CDU: 341

---

# SUMÁRIO

## PREFÁCIO

Cláudio Moser

Luciano Wolff

9

## INTRODUÇÃO

Articulação de Entidades Parceiras de Misereor no Brasil

Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)

Plataforma Brasileira de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Processo de Articulação e Diálogo entre as Agências Ecumênicas Europeias e Parceiros Brasileiros (PAD)

13

## PRIMEIRA PARTE

### ASPECTOS GERAIS DOS DIREITOS HUMANOS

15

#### I - Direitos Humanos no Brasil

17

1- Direitos humanos no Brasil: uma leitura da situação em perspectiva

19

Paulo César Carbonari

*Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)*

2- O direito à participação no Governo Lula

67

José Antônio Moroni

*Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP)*

#### II - Desenvolvimento e Meio Ambiente

89

1- Nova dependência financeiro-rentista e destituição de direitos

91

Pedro Cláudio Cunha Bocayuva

*Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE*

2- Direito humano ao meio ambiente

107

Jean Pierre Leroy

*Projeto Brasil Sustentável*

#### III - Trabalho, Autonomia e Dignidade

135

1- As mudanças no mundo do trabalho e as novas formas de exploração dos trabalhadores: o trabalho no Brasil

137

Cândida da Costa

Ciani Sueli das Neves

#### IV - A Realidade Agrária Brasileira

165

1- Direito humano à terra: a construção de um marco de resistência às violações

167

Antônio Canuto

*Comissão Pastoral da Terra – CPT*

Leandro Gorsdorf

*Terra de Direitos*

<b>V - Educação</b>	195
1- Direito à educação	197
Mariângela Graciano	
<b>VI - Saúde</b>	213
1- O direito humano à saúde no Brasil	215
Henrique Kujawa e Jair Andrade	
<i>Centro de Educação e Assessoramento Popular (CEAP)</i>	
Polyana Magalhanes e Diana Moraes	
<i>Centro Nordestino de Medicina Popular (CNMP)</i>	
2- Direitos humanos, descentralização na gestão pública e acesso universal ao tratamento ARV: notas sobre a política nacional de HIV/AIDS no âmbito do PIDESC	241
Cristina Câmara	
Gladys Almeida	
<b>VII - Justiça e Segurança</b>	265
1- Relatório Periódico Temático: segurança e justiça	267
Pedro Cláudio Cunca Bocayuva	
<i>Federação de Órgãos para Assistência Social - FASE</i>	
CENTRO SANTO DIAS DE DIREITOS HUMANOS DA ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO (CSD)	
SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS (SPPDH)	
GABINETE DE ACESSORIA JURÍDICA ÀS ORGANIZAÇÕES POPULARES (GAJOP)	
<b>VIII - Água</b>	291
1- A conquista da água como direito	293
Roberto Malvezzi	
<i>Comissão Pastoral da Terra (CPT)</i>	
<b>IX - Alimentação</b>	307
1- A evolução da promoção da realização do direito humano à alimentação adequada	309
Flavio Luiz Schieck Valente	
<b>Anexo - Casos relevantes</b>	335
1- Famílias afetadas pela Barragem de Canabrava - Goiás	337
2- Comunidade Sururu de Capote	339
<b>X - Moradia</b>	341
1- Direito humano à moradia adequada: cenários controversos da realidade brasileira	343
Mércia Alves	
<i>Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC)</i>	

## **SEGUNDA PARTE**

<b>ENFOQUES ESPECÍFICOS DE DIREITOS HUMANOS</b>	<b>363</b>
<b>I- Crianças, Adolescentes e Jovens</b>	<b>365</b>
1- Criança e adolescente	367
Neuza Mafra	
<i>Pastoral do Menor (CNBB)</i>	
2- Monitoramento em Direitos Humanos no Brasil	
Informe Alternativo 2005	399
Projeto Juventude e Direitos Humanos	
Lucia Albuquerque do Carmo	
<i>Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS)</i>	
<b>II - Mulheres</b>	<b>415</b>
1- Direitos Humanos das mulheres: situação atual e evolução no Brasil	
Priscilla Maia de Andrade e Marlene Libardoni	
<i>Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE)</i>	417
<b>III - Povos Indígenas</b>	<b>451</b>
1- Povos indígenas: a reinvenção permanente de uma luta secular	453
Paulo Maldos	
<i>Conselho Indigenista Missionário (Cimi)</i>	
<b>IV - Afro-descendentes</b>	<b>481</b>
1- Algumas tendências e possibilidades na luta contra o racismo e as desigualdades raciais	483
Edson Lopes Cardoso	
<b>V - Migrantes</b>	<b>495</b>
1- Direitos humanos dos(as) migrantes	497
Rosa Maria Zanchin	
<b>VI - Pescadores e Pescadoras</b>	<b>511</b>
1- Comunidades pesqueiras e direitos humanos	513
Conselho Pastoral dos Pescadores	
<b>VII - Pessoas Portadoras de Deficiência</b>	<b>535</b>
1- Monitoramento de direitos humanos no Brasil: pessoas com deficiência	537
Vida Brasil	
<b>VIII - População de Rua</b>	<b>561</b>
1- População adulta em situação de rua	563
NOVA – Pesquisa e Assessoria em Educação	
<b>IX - População Encarcerada</b>	<b>569</b>
1- Pelas grades da exclusão: população carcerária como sujeito de direito	571
Judith Karine Cavalcanti Santos	



## **PREFÁCIO**

**CLÁUDIO MOSER**

MISEREOR

**LUCIANO WOLFF**

DER EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENST (EED)

**VIVEMOS EM TEMPOS** nos quais a importância dos Direitos Humanos tem sido cada vez mais relativizada. Nos discursos e na prática cresce o número de exemplos nos quais se questiona a universalidade dos Direitos Humanos no mundo de hoje. A legitimação - muitas vezes disfarçada, mas também aberta - de diversas formas de violação dos Direitos Humanos tem ganhado espaço na política e na sociedade de muitos países. Com frequência alega-se a necessidade de violar Direitos para defender a democracia ou a liberdade. Mas qual é o conceito de liberdade e de democracia que está por trás deste tipo de posicionamento? Alega-se também a necessidade de preservar a supremacia das leis do mercado - um produto da história humana que aparentemente se transformou num ente absoluto - como se com isso fosse possível justificar a morte de milhões de pessoas como "inevitável". Defende-se o atual modelo de produção e de consumo, que está comprometendo o futuro das gerações futuras.

Neste contexto, as entidades que trabalham com a defesa e promoção dos Direitos Humanos vivenciam um paradoxo: por um lado, suas tarefas se tornam cada vez mais árduas e difíceis - tendo de enfrentar até mesmo retrocessos em muitas situações; por outro, fica cada vez mais evidente a fundamental importância dos Direitos Humanos como base

para o seu trabalho. A leitura das conjunturas do âmbito local ao internacional sob a ótica dos Direitos Humanos gera desconforto e indignação que se podem desdobrar em ações afirmativas, produzem argumentos que partem de uma outra dimensão e questionam as premissas básicas daqueles atores que defendem o modelo atual. A perspectiva dos Direitos Humanos deixa claro ser inaceitável o fato de que no mundo inteiro vivam hoje milhões de pessoas em condições de extrema violação de seus Direitos, sejam os Direitos Cíveis e Políticos ou os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. Sem a garantia desses Direitos não será possível construir sociedades livres e democráticas, não haverá condições de vida digna para as populações que hoje sofrem com o “modelo” internacional de produção e de consumo.

Se este é o quadro internacional, qual é a situação dos Direitos Humanos no Brasil hoje? Quais foram os avanços em sua defesa, quais foram as conquistas para garantir melhores condições de vida para as populações mais pobres e excluídas, quais foram os retrocessos? O presente Relatório Periódico 2006 faz um balanço dos últimos anos, confrontando as suas análises com as reflexões iniciadas em 2003 na publicação “Direitos Humanos no Brasil - Diagnóstico e Perspectivas”. A base de dados do atual relatório são as experiências e as pesquisas realizadas por centenas de entidades que formam parte de quatro redes:

- O Movimento Nacional de Direitos Humanos, que com mais de 400 entidades filiadas e distribuídas no país inteiro constitui a principal articulação nacional de luta e promoção dos Direitos Humanos no Brasil.
- A Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DhESC- Brasil) que articula organizações da Sociedade Civil numa rede nacional que visa promover ações comuns em prol da defesa e garantia dos DhESC.
- As entidades parceiras da Misereor (Agência da Igreja Católica da Alemanha) no Brasil, representando Pastorais Sociais, Movimentos Sociais e Organizações Não-Governamentais de diversas áreas, que atuam diretamente a assuntos ligados aos Direitos Humanos.
- O PAD, um processo de articulação e diálogo entre 7 Agências Ecumênicas Europeias ( Ajuda das Igrejas da Noruega, Christian Aid, EED, HEKS, ICCO, Pão para o Mundo e Solidaridad) e suas contrapartes no Brasil, que vem há anos desenvolvendo ações e debates sobre Direitos Humanos.

Estas quatro redes representam uma parte significativa das organizações da Sociedade Civil brasileira que se dedicam à defesa e promoção dos Direitos Humanos. Em março de 2004 decidiram combinar melhor as suas agendas e somar forças. O presente relatório é um dos primeiros produtos desta articulação ampla. O mesmo conjunto está preparando um informe alternativo sobre o cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) pelo Brasil, que será apresentando em Genebra ao Comitê das Nações Unidas que monitora o PIDESC. Para a elaboração deste informe têm sido realizadas uma série de audiências públicas em praticamente todos os estados do Brasil para debater a temática com um grande número de organizações da Sociedade Civil.

A realização destas e outras atividades reflete uma lógica de ação que parte do princípio de que para defender e promover os Direitos Humanos é necessário realizar trabalhos em vários níveis. Na medida em que é importante participar do debate a nível internacional para fazer avançar a definição do marco normativo referencial dos Direitos Humanos, também é essencial fortalecer pessoas e grupos que vivem situações de violações dos seus Direitos e as entidades que trabalham com estas populações. Assim como devem ser informados comitês internacionais sobre o cumprimento ou não dos Direitos Humanos num país, assim também deve ser informada a Sociedade Civil deste país para que ela possa monitorar as ações dos seus Governos e reivindicar o respeito, a garantia e o fomento dos seus Direitos. Os esforços internacionais e nacionais para aumentar a exigibilidade e justiciabilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais se fortalecem mutuamente e ganham vida na medida em que uma Sociedade Civil organizada e bem informada faz uso dos meios jurídicos que vão surgindo nestes processos. E por fim, mas não menos importante, a realização dos Direitos Humanos possui uma relação intrínseca com a dotação com recursos públicos. Assim a defesa e a promoção dos Direitos Humanos estão estreitamente ligadas a formulação e proposição de Políticas Públicas - que por sua vez se concretizam na medida em que a Sociedade Civil organizada se empenha por elas. Nesta lógica da complementariedade das estratégias o presente relatório constitui um elemento importante no conjunto de instrumentos que servem para informar a sociedade brasileira sobre a situação dos Direitos Humanos e para contribuir com o monitoramento do cumprimento dos Direitos Humanos no Brasil.



# **INTRODUÇÃO**

**ARTICULAÇÃO DE ENTIDADES PARCEIRAS DE MISEREOR NO BRASIL**

**MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (MNDH)**

**PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS ECONÔMICOS,  
SOCIAIS E CULTURAIS**

**PROCESSO DE ARTICULAÇÃO E DIÁLOGO ENTRE AS AGÊNCIAS  
ECUMÊNICAS EUROPÉIAS E PARCEIROS BRASILEIROS (PAD)**

**A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA DE UM RELATÓRIO PERIÓDICO** sobre os Direitos Humanos no Brasil resultou na publicação “Direitos Humanos no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas”<sup>1</sup>, lançada no ano de 2003. Este trabalho surgiu a partir de um seminário com organizações parceiras de Misereor em nosso país, realizado na cidade de Brasília, em outubro de 2001. Naquela mesma oportunidade, entre outros encaminhamentos, foi aprovada a proposta de que o documento se tornasse uma publicação periódica, com reflexões, relatórios e recomendações sobre a realidade dos Direitos Humanos no Brasil.

Seguindo tal orientação, a Plataforma Brasileira de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e o Processo de Articulação e Diálogo entre as Agências Ecu-  
mênicas Européias e Parceiros Brasileiros (PAD) se uniram à Articulação de Entidades Parceiras de Misereor no Brasil e iniciaram em 2005 o processo de construção deste segundo Relatório Periódico sobre os Direitos Humanos. Assim como o primeiro relatório, este também tem como pressuposto contemplar os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, na perspectiva da sua universalidade, indivisibilidade e interdependência. O foco principal recai sobre a realidade concreta das populações com direitos violados ou jamais conquistados.

Estas ações também estiveram articuladas a outro processo: o informe alternativo (ou contra-informe) da sociedade civil sobre a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), por parte do Estado brasileiro.

O Seminário sobre Monitoramento em Direitos Humanos, realizado em Goiânia no mês de abril de 2005, construiu os referenciais metodológicos e de conteúdos. Posteriormente, a realização da oficina sobre indicadores e termos de referência para o monitoramento de direitos humanos, realizada em Brasília, no mês de maio de 2005, entre outras coisas, definiu os temas e segmentos que hoje compõem esta publicação, constituindo-se em seus capítulos: Direitos Humanos no Brasil; Democracia e Participação Popular; Desenvolvimento; Meio Ambiente; Água; Alimentação; Moradia/cidade; Educação; Terra; Justiça e Segurança; Trabalho; Juventude; Criança e Adolescente; GLBT; Negros; Migrantes; Mulheres; Indígenas; Pessoas com deficiência; Populações carcerárias; Pescadores; Pessoas com HIV/AIDS; e População de rua.

Seguindo os marcos orientadores estabelecidos no seminário e na oficina, os textos foram elaborações por entidades parceiras de Misereor no Brasil e do PAD e representam diferentes perspectivas acerca dos temas e segmentos aqui abordados. Constituem uma visão a partir das ações e reflexões destas entidades e ao mesmo tempo propõem um debate aberto e contínuo sobre os limites e avanços na conquista dos direitos humanos no Brasil.

Fruto de um persistente e cuidadoso trabalho, que contou com a colaboração de diversos atores e entidades em diferentes Estados brasileiros, este livro pretende dar continuidade ao processo de monitoramento em direitos humanos no Brasil, constituindo-se em um importante instrumento nas mãos dos milhares de defensores e defensoras dos direitos humanos, em sua universalidade, indivisibilidade e interdependência, assumindo um importante papel no monitoramento permanente dos avanços e limites na conquista universal dos direitos humanos.

Brasília, aos 11 de outubro de 2006  
*(dia da pessoa com deficiência)*

---

<sup>1</sup> MOSER, Cláudio ; RECH, Daniel (Orgs.). Direitos Humanos no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas: olhar dos parceiros de Misereor. Coletânea CERIS, Ano 1, n. 1. Rio de Janeiro: CERIS / Mauad, 2003.

PRIMEIRA PARTE

# Aspectos Gerais dos Direitos Humanos



# I – Direitos Humanos no Brasil

## **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**

**Artigo 1º** – Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos e, dotados que estão de razão e consciência, devem comportar-se fraternalmente uns com os outros.

**Artigo 2º** – Toda pessoa tem todos os direitos e liberdades proclamados por esta Declaração, sem distinção alguma de raça, cor, sexo, idioma, religião, política ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição.

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)**

**Artigo 3º** – Os Estados-partes no presente Pacto se comprometem a assegurar aos homens e às mulheres igual posição para gozar de todos os direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos no presente Pacto.

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP)**

**Artigo 2º** – Cada um dos Estados-partes no presente Pacto se compromete a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se encontrem em seu território e estejam sujeitos à sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem distinção alguma de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 5º** – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

# **DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

## **Uma leitura da situação em perspectiva**

**PAULO CÉSAR CARBONARI**

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (MNDH)

### **Introdução**

Fazer uma leitura da situação dos direitos humanos no Brasil é um exercício complexo e difícil. Primeiro, porque será sempre *uma* leitura e não *a* leitura. Segundo, por ser *uma* leitura, haverá de estar aberta ao diálogo. Terceiro, porque será sempre *em perspectiva* ou, dito de outra forma, interessada, ideológica (no bom sentido). Desse modo, a leitura que apresentamos neste documento é *uma* leitura, *aberta* à crítica e *em perspectiva*. Assim é porque feita a partir do lugar social de um movimento social: o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). Não quer ser a última palavra. Quer ser apenas *mais uma* palavra. Por isso, mais do que ter a pretensão de esgotar o assunto, pretende abrir-se ao diálogo.

Procuraremos atender a esse espírito percorrendo três momentos-chaves. O primeiro se dedicará a uma reconstrução da trajetória histórica da luta pelos direitos humanos no Brasil e constituirá mais em um exercício de memória coletiva do que preocupada com a precisão historiográfica. O segundo se dedicará à identificação de alguns impasses estruturantes da sociedade brasileira à luz dos direitos humanos, focada em lançar luzes – e sombras – sobre contradições recorrentes. E o terceiro momento traça – com a irreverência que a liberdade de pensamento e de proposição permite – uma lista de desafios fundamentais para avan-

**A afirmação dos direitos humanos sempre esteve profundamente imbricado às lutas libertárias construídas ao longo dos séculos pelos oprimidos e vitimados para abrir caminhos e construir pontes de maior humanidade**

çar a luta pelos direitos humanos no Brasil. Entendemos que, dessa forma, o MNDH cumpre parte de seu papel social, o de contribuir no debate sobre os direitos humanos no Brasil.

## **1. Uma breve retomada histórica**

O núcleo dos direitos humanos radica-se na construção de reconhecimento, e como tal constitui um processo de criação de condições de interação e de multidimensionalização das relações do humano, o meio e as utopias. Afirma-se por meio da luta permanente contra a exploração, o domínio, a vitimização, a exclusão e todas as formas de apequeamento do humano. É luta permanente pela emancipação e pela construção de relações solidárias e justas. Por isso, a afirmação dos direitos humanos sempre esteve – e continua – profundamente imbricado às lutas libertárias construídas ao longo dos séculos pelos(as) oprimidos(as) e vitimados(as) para abrir caminhos e construir pontes de maior humanidade<sup>1</sup>. Isso porque a realização dos direitos humanos é um processo histórico, assim como é histórico seu conteúdo.

A proclamação dos direitos humanos em instrumentos normativos, legais, jurídicos e políticos é relativamente recente e tem significado um avanço importante na geração de condições para sua efetivação. No entanto, todo o processo de positivação de direitos é também de seu estreitamento, já que se dá nos marcos da institucionalidade disponível que, via de regra, não foi construída na lógica dos direitos humanos. Contraditoriamente, toda a luta pela institucionalização dos direitos gera condições, instrumentos e mecanismos para que possam ser exigidos publicamente, mas também tende a enfraquecer a força constitutiva e instituinte, como processo permanente de geração de novos conteúdos, de novos direitos e de alargamento permanente do seu sentido. Ademais, a positivação dos direitos não significa, por si só, garantia de sua efetivação; por outro lado, se não fossem positivados haveria ainda maior dificuldade, já que a sociedade não disporia de condições públicas de ação. Por isso insistimos em dizer que direitos humanos são uma noção complexa e que guarda várias facetas e interfaces que articulam diversas dimensões (jurídica, ético-moral, política e cultural, entre outras), que são complementares entre si e tornam a luta pela efetivação histórica dos direitos humanos um permanente processo de construção.

Neste espírito, propomo-nos fazer um esboço da construção histórica dos direitos humanos no Brasil, a qual é marcada por avanços e reveses significativos. Interessa-nos lembrar alguns desses momentos como recurso de contextualização da luta atual.

Na raiz da formação da sociedade brasileira está um profundo processo de exclusão da maior parte de sua população. As marcas estão fundamentalmente em três questões: a pobreza e desigualdade; o racismo; e o sexismo<sup>2</sup>. A pobreza é marca estrutural e persistência histórica em consequência das opções de desenvolvimento que, em regra, têm privilegiado setores (elites) econômicos. Donatários de capitâneas hereditárias, senhores de engenho, donos de minas, fazendeiros, donos da indústria e de bancos, sucessivamente, têm orientado de forma prioritária a dinâmica do desenvolvimento, sempre pautada por seus próprios interesses e pela subserviência aos ditames coloniais (ou colonialistas, mais recentemente imperialistas) de cada época. Escravos, trabalhadores do campo, imigrantes pobres e trabalhadores urbanos têm sido os que historicamente ficaram alijados do acesso aos bens e à riqueza do País. A concentração da renda e da riqueza e a consequente desigualdade estrutural são marcas históricas da formação social e econômica, sem que o Estado, via de regra, em suas diversas versões históricas, tenha conseguido ultrapassar seu enfrentamento como caso de polícia ou com ações populistas ou compensatórias.

O racismo é herança da prática de quase quatrocentos anos de escravidão e da irresolução pós-abolição. Associa-se a ele o processo de mitigação patrocinado pelos mitos da “cordialidade” e da “democracia racial”, entre outros, que têm marcado a maneira de tratar o assunto. Os mais de quarenta milhões de africanos, arrancados de sua terra, inculturados à força e submetidos ao trabalho forçado, e seus descendentes construíram suas formas de resistência, mas ainda não encontram espaço para se expressar e, muito menos, para participar de forma integral da vida social e econômica do País.

O sexismo é marca cultural das relações privadas e públicas e se manifesta na subordinação da mulher, na dificuldade de acolher a diversidade de orientação sexual e, sobretudo, no machismo e no patriarcalismo e suas diversas variantes. Mulheres e homossexuais têm sido as vítimas de uma sociedade que privilegia a satisfação sexual, a atividade econômica e a participação política como assunto e prática de homens (mas-

**Na raiz da formação da sociedade brasileira está um profundo processo de exclusão da maior parte de sua população**

culinos e heterossexuais). A falta de acesso à educação, a ausência do direito de votar, a dependência econômica<sup>3</sup> e a diferença salarial são exemplos da exclusão histórica e da ainda difícil tarefa de inclusão na sociedade brasileira.

Na história recente não se pode esquecer que, enquanto as Nações Unidas (ONU) construía as bases de sua Carta na qual os direitos humanos figuram como conteúdo central, o Brasil vivia a ditadura militar e, quase coincidentemente, o seu maior endurecimento<sup>4</sup>. A realidade brasileira do período de afirmação dos direitos humanos em nível mundial foi marcada pela sua inviabilização como conteúdo e como experiência política e social, dados o cerceamento da participação social e a prisão, exílio e morte de centenas de ativistas que se opunham à ditadura militar (que, de maneira mitigada, preferiu chamar-se a si mesma de revolução, contraditoriamente). O processo de abertura, controlado e dirigido pela elite militar (e civil a ela subserviente), gerou esquecimento, marca da cultura política e social até hoje. Sem ter feito a abertura por completo (os arquivos ainda continuam inacessíveis), o processo persiste com um passivo que se expressa no ainda não-acesso à memória da ditadura, de suas vítimas e de seus algozes.

Nesse mesmo período, em nome dos direitos humanos a sociedade brasileira começou a se levantar contra o arbítrio da ditadura. Nas nascentes entidades de direitos humanos (década de 1970) manifestaram-se vozes de resistência e de condenação do regime militar. Veja-se que o conteúdo dos direitos humanos, ausente da vida concreta das pessoas, da legislação e da prática dos governos, estava presente nas lutas de resistência. Foi ali que vicejou, junto com movimentos e organizações populares e sindicais, forjando a consciência crescente que desabrocharia mais tarde, com vigor, no movimento pela anistia e pelas eleições diretas. Contraditoriamente, a anistia *ampla, geral e irrestrita* abdicou de produzir a verdade sobre a ditadura e as eleições indiretas frustraram a expectativa dos milhões que foram às ruas exigindo mais do que eleições. O processo, apesar dos reveses, cresceu e se consolidou em movimentos e organizações sociais<sup>5</sup> que se instituíram na década de 1980 e que participaram ativamente da vida social e política do País. Entre elas está o Movimento Nacional de Direitos Humanos, fundado em 1982

O período constituinte (1987-1988) significou certa convergência de setores sociais diversos, inclusive dos setores populares, na crença de

**O período constituinte (1987-1988) significou certa convergência de setores sociais diversos, inclusive dos setores populares, na crença de que seria possível refundar o País**

que seria possível refundar o País dotando-o de novas bases democráticas e justas. As emendas populares, apresentadas com milhares de assinaturas e sobre os mais diversos temas, mostraram que no fundo estava a crença de que seria possível transformar direitos em obrigações. A Constituinte e a Constituição Federal de 1988 significaram, contraditoriamente, um marco de convergência da resistência política e um ponto de referência para a afirmação dos direitos humanos.

O final da década de 1980 foi marcado por um conturbado momento histórico: o término das alternativas reais à sociedade de mercado, em nível mundial, de um lado, e a consciência crescente de que, no subterrâneo da retórica dos direitos, vicejava sorrateiramente o neoliberalismo, por outro. Foi um tempo de proclamação do fim das utopias. Contraditoriamente, no entanto, a sociedade brasileira vivia os tempos de institucionalização de parte de suas utopias, com a nova Constituição e, com eles, a inauguração da construção de bases para a realização dos direitos humanos. Foi um tempo também de eleição de uma aventura política que resultou inviabilizada por meio do movimento do *impeachment*. A mesma força que levou a Constituição a ser pautada pelos direitos humanos, consideradas as circunstâncias, viu-se assolada por um governo que depunha contra ela. As forças populares resistiram, no mesmo espírito, mesmo sem conseguir com isso instaurar a abertura de novo ciclo político e, sobretudo, a implementação de transformações econômicas e sociais estruturantes.

O movimento de constitucionalização dos direitos viu-se, imediatamente em seguida, chamado à sua complementação mediante a construção de legislações complementares. Nessa esteira nasceram leis orgânicas como a da Saúde e o Estatuto da Criança e do Adolescente, para exemplificar, além de inúmeras propostas que não se tornaram legislação ainda, como o fim da Justiça Militar, e outras que somente se transformaram em lei mais tarde, como a que tipifica o crime de tortura, entre outras. A década de 1990 iniciou-se, portanto, com um forte movimento social que, nas ruas, exigia direitos, ao mesmo tempo em que investia na necessária consolidação de legislações capazes de abrir espaços no Estado a fim de garantir a participação cidadã e o controle social como mecanismos para fazer avançar a efetivação dos direitos constitucionais.

A era FHC (1995-2002) caracterizou-se por um período no qual a social-democracia cedeu às oligarquias tradicionais e ao poder econômico

**Fórum Social  
Mundial,  
expressão  
mundial da  
busca de  
alternativas  
cuja gênese é  
resultado da  
ação de  
organizações  
sociais  
brasileiras**

globalizado: domar a inflação custou o adiamento da realização efetiva dos direitos humanos, da superação das desigualdades gritantes e do fortalecimento da democracia, e gerou a ampliação da privatização do Estado, a abertura total ao capital estrangeiro, novos grandes projetos baseado apenas no poder do mercado. Ainda assim, sob a ótica dos setores populares, a perspectiva da democratização mais ampla possível esteve na agenda, em geral associada à construção dos direitos. Diríamos que se vivia um misto de crença no Estado de Direito e de descrença na capacidade de o Estado realizar os direitos, ambas atreladas à crença na força da sociedade organizada como lugar de produção de alternativas e de construção de capacidade de controle da ação governamental.

O processo de organização social viu-se complexificado com o surgimento de diversas formas organizativas (movimentos populares, ONGs, fóruns, redes, articulações e outros). Ao mesmo tempo em que se ampliou a incidência no controle social, também se manteve um forte processo de luta popular (marchas, caminhadas e ocupações de terra, por exemplo). Um aspecto completamente novo foi o crescimento da articulação em nível regional e global (em termos de direitos humanos começou a ocorrer uma incidência junto aos sistemas internacionais de proteção). Tudo isso, associado a vários movimentos, confluiu para o Fórum Social Mundial (iniciado em 2001 e, a partir daí, realizado anualmente), expressão mundial da busca de alternativas cuja gênese é resultado da ação de organizações sociais brasileiras.

Ao mesmo tempo em que ocorreu esse processo no universo das organizações populares, também foram sendo experimentadas administrações públicas cujos mandatários originavam-se do campo popular e dirigidas por partidos do tradicional campo de esquerda. Essas novas experiências possibilitaram a vivência do exercício do poder dentro do aparelho do Estado e a construção de boas inovações em termos de gestão de políticas públicas, além da abertura de espaços de participação popular – talvez o modelo mais marcante disso seja o Orçamento Participativo. Por outro lado, também ajudaram na identificação das contradições e dos limites da institucionalidade disponível. De experiências locais chegou-se às estaduais e à federal. A eleição do governo Lula, sob esse aspecto, pode ser identificada como o ápice, em termos de ocupação dos espaços hierárquicos de exercício do poder do Estado. Mesmo que tal governo ainda esteja em curso, já se pode dizer, com certa tranquilidade, que a sensação que as organizações populares vêm alimentando é

que, salvos os avanços em vários setores, estruturalmente ainda não conseguiu ampliar os espaços de participação direta e, muito menos, as condições concretas para a realização dos direitos humanos<sup>6</sup>. A retórica da participação popular, do controle social, dos direitos, da transformação, parece adiada, talvez sacrificada, pelas diversas estratégias de “governabilidade”.

Em termos específicos de ação em direitos humanos, a presença consistente e estruturante na Constituição Federal<sup>7</sup> deu alento a um processo de incorporação jurídica e política crescente, mesmo que ainda insuficiente. Assim, a década de 1990 foi pródiga, se contrastada ao conjunto da história do País. Nesse período, em nível mundial vivia-se o chamado *Ciclo Social* no qual foram realizadas conferências mundiais sobre os mais diversos temas, sempre com abertura para participação das organizações não-governamentais, tanto em espaços formais quanto em outros, paralelos de formulação e de pressão dos governos. O Brasil viveu de perto uma delas, a ECO-92, a Conferência Mundial para Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, e teve participação expressiva em várias, especialmente na II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, na qual se fez representar com uma significativa delegação governamental e de representantes da sociedade civil<sup>8</sup>. O corpo diplomático brasileiro teve atuação destacada nos debates e na sistematização da Declaração e Programa de Ação, aprovado por consenso por mais de 160 países presentes<sup>9</sup>. A Conferência de Viena significou um marco na afirmação histórica dos direitos humanos, pois declarou que são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados (Programa de Ação, artigo 5<sup>o</sup>), estreitamente vinculados à democracia e ao desenvolvimento (Programa de Ação, artigo 8<sup>o</sup>) e exigem atenção prioritária aos grupos sociais vulneráveis (Programa de Ação, artigos. 14 a 23 e 25).

Na esteira do processo preparatório à Viena, o Brasil aderiu a vários instrumentos internacionais de direitos humanos em 1992: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>10</sup> e a Convenção Americana de Direitos Humanos da OEA, entre outros. Praticamente a maior parte das Convenções, Tratados e Pactos estão ratificados, dotando a sociedade brasileira de importantes mecanismos de proteção dos direitos humanos.

**Em maio de 1996, o Poder Executivo decretou o Programa Nacional de Direitos Humanos**

Na volta de Viena, governo e sociedade civil construíram uma *Agenda Brasileira de Direitos Humanos* a fim de dar seguimento às resoluções da Conferência. A Agenda resultou em várias iniciativas: em 1993, a criação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) pelo Ministério Público Federal; em 1994, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional projeto de lei que cria o novo Conselho Nacional de Direitos Humanos<sup>11</sup> e também estabeleceu a Secretaria Nacional de Direitos Humanos<sup>12</sup>, ligada ao Ministério da Justiça; em 1995, a Câmara dos Deputados instalou a Comissão de Direitos Humanos (CDH/CD) – o Senado Federal só o fez em 2003; a partir de 1996, a CDH/CD, em conjunto com organizações da sociedade civil e outras instituições públicas, passou a organizar anualmente as Conferências Nacionais de Direitos Humanos<sup>13</sup>; também em maio de 1996, o Poder Executivo decretou o Programa Nacional de Direitos Humanos<sup>14</sup>. Esse conjunto de medidas nacionais ensejou a tomada de várias iniciativas em nível estadual. Entre elas estão a criação de Comissões de Direitos Humanos nas Assembléias Legislativas<sup>15</sup>, a formulação de Planos Estaduais de Direitos Humanos<sup>16</sup>, a instalação de Conselhos Estaduais de Direitos Humanos<sup>17</sup> e a realização de Conferências Estaduais de Direitos Humanos. A Emenda Constitucional nº 45, sobre a Reforma do Poder Judiciário<sup>18</sup>, proposta já em 1992, entre outros pelo então deputado Helio Bicudo, introduziu importantes mudanças, entre as quais a possibilidade de federalização dos crimes contra os direitos humanos – por iniciativa do Procurador Geral da República e mediante decisão do Superior Tribunal de Justiça – e a criação do Conselho Nacional de Justiça, além da previsão das Ouvidorias de Justiça. No que diz respeito à natureza jurídica dos tratados de direitos humanos, a Emenda disciplina o assunto para o caso daqueles a serem incorporados depois de sua promulgação, porém deixa em aberto a controvérsia sobre os que já foram ratificados. Observa-se que a maioria deles já o foi e sem seguir o ritual determinado por ela, o que abre um debate sobre o que fazer com os instrumentos internacionais de direitos humanos no caso dos que se pretenda que tenham status constitucional<sup>19</sup>. Trata-se de um debate jurídico, mas que aponta sérias conseqüências sobre a maneira como o Poder Judiciário se propõe a incorporar os instrumentos internacionais de direitos humanos nos julgamentos e, sobretudo, no nível de exigência de comprometimento dos agentes executivos e legislativos, dado que, admitida uma hierarquia constitucional, qualquer ação desses poderes teria que respeitá-los. Não sendo assim, ficam libera-

dos e poderiam formular legislações que, eventualmente, poderiam até se contrapor a eles.

Na esteira de construção de caminhos novos para os direitos humanos, a sociedade civil, por intermédio de diversas organizações, participou ativamente do processo institucional e também desenvolveu iniciativas autônomas consideráveis. Entre as principais destacamos: a introdução do debate sobre direitos humanos econômicos, sociais e culturais, cujo marco é a publicação, pelo MNDH, CPT e FIAN, do texto *Direitos Econômicos, seu tempo chegou*, em dezembro de 1997<sup>20</sup>; o processo de criação de bases, coordenado pelo MNDH, para a organização de um Capítulo Brasileiro da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD)<sup>21</sup>; a construção do Informe da Sociedade Civil sobre cumprimento do PIDESC, sob a coordenação do MNDH, da CDH/CD e da PFDC, visando forçar o governo brasileiro a tornar público o informe oficial, tendo resultado da realização de 17 audiências estaduais que reuniram representantes de mais de duas mil organizações populares, ao Comitê DESC da ONU em maio de 2000<sup>22</sup>; a apresentação de informe alternativo da sociedade civil e os debates sobre o cumprimento da Convenção contra a Tortura (em 2000), o que acelerou a vinda do relator especial da ONU sobre Tortura, Dr. Nigel Rodley, no mesmo ano e, a partir dela a acolhida e o acompanhamento da visita de vários relatores especiais da ONU<sup>23</sup>; e a divulgação de casos ao Sistema Interamericano<sup>24</sup>. Além disso, várias iniciativas de articulação se realizaram, tanto em nível nacional quanto internacional. Uma memória de todo essa articulação mereceria atenção mais destacada, mas poderá ser feita em outro momento.

Um destaque especial merece ser dado à IX Conferência Nacional de Direitos Humanos<sup>25</sup>, a primeira a ser precedida de conferência estaduais, todas convocadas oficialmente e dirigidas por um Grupo de Trabalho que reunia representantes do poder público e da sociedade civil, cujo tema central tratou da construção do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH). A proposta foi formulada e apresentada originalmente em 2001, pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos<sup>26</sup>, e, em síntese, sugere mudanças estruturais na forma de desenvolver a atuação em direitos humanos no País. Amplamente incorporada e aprovada pela Conferência, viu pouco ou quase nenhum empenho da parte do governo federal para sua implementação. A importância do tema e a expectativa com sua incorporação na agenda governamental haviam sido ma-

**A sociedade civil, por intermédio de diversas organizações, participou ativamente do processo institucional e também desenvolveu iniciativas autônomas consideráveis**

nifestas pelo MNDH em carta ao presidente Lula, ainda quando não havia assumido o governo, em dezembro de 2002, e reiterada nos anos seguintes.

Em breves linhas, traçamos aspectos da trajetória de construção de instrumentos e processos sociais de luta pela realização dos direitos humanos. Procuramos identificar temas e sujeitos coletivos que os lideraram, sem com isso pretender desmerecer ou negligenciar a luta ampla e incansável de anônimos e públicos que, ao longo destes anos, em seus locais de atuação e por meio dos mais diversos caminhos, contribuíram para fazer avançar os pequenos passos que têm sido dados no sentido da implementação de condições mais apropriadas para a proteção dos direitos humanos no Brasil. Eles indicam uma caminhada feita, mas, mais do que tudo, que ainda há muito que caminhar.

## 2. Questões-chaves que aguardam respostas definitivas

A segunda parte desta reflexão dedica-se à identificação das contradições fundamentais que ainda aguardam respostas definitivas. Diríamos que são aqueles pontos cruciais da agenda de direitos humanos que persistem. As transições vividas pela sociedade brasileira nos últimos anos se configuram como partidas de um lugar para um não-lugar, ou para lugar algum, que seja efetivamente novo e que abra espaço para a justiça social e a efetivação dos direitos humanos. A problemática brasileira dos direitos humanos, nesse sentido, é mais persistente do que emergente – mesmo sabendo que sua persistência se apresenta como emergência e indica a urgência de seu enfrentamento, sobretudo se a pretensão estiver calcada na busca efetiva de sua realização na vida de cada uma e de cada um dos(as) brasileiros(as).

**As transições vividas pela sociedade brasileira nos últimos anos se configuram como partidas de um lugar para um não-lugar, ou para lugar algum**

### 2.1. Desigualdade e pobreza – marcas históricas que vitimizam os mais vulneráveis

A desigualdade é altíssima – uma das piores do mundo – para um país classificado como de médio desenvolvimento<sup>27</sup>. Ela faz com que os 10% mais ricos fiquem com 46,9% da renda e os 10% mais pobres com 0,7%. Entre os mais ricos, 60% dos ocupados e 70% dos empregadores são do sexo masculino, 91,3% dos mais ricos são brancos e 8,7% negros ou

pardos<sup>28</sup>. Mesmo que estudos recentes apontem ligeiras quedas em seus indicadores<sup>29</sup>, ela continua gravíssima: por exemplo, a renda média da população em idade ativa, que em 1985 era equivalente a R\$ 649,00, em 2003 havia subido para apenas R\$ 685,00. Não é demais lembrar que a persistência da desigualdade, além de agravar a pobreza, também resulta em baixa mobilidade social e é fator fundamental na desagregação social, especialmente porque todos os grupos socialmente mais vulneráveis têm aparecido como suas principais vítimas.

Depois do advento do Mapa da Pobreza e da Miséria (1992), vários estudos vêm mantendo sua identificação. Programas públicos para seu enfrentamento têm sido implementados – o mais recente é o Fome Zero (depois reformulado com a agregação de vários programas no Bolsa-Família) –, além da aprovação da legislação sobre Renda Básica<sup>30</sup>. Segundo o Ipea<sup>31</sup>, a situação de pobreza e miséria vem sofrendo modificações, mas tem cor e regionalidade: é maior no Norte e Nordeste, entre os negros, as populações rurais e os indígenas<sup>32</sup>. A redução da pobreza mediante políticas de transferência de renda é seguramente um grande avanço, todavia o esforço tem sido insuficiente, ainda parcial e com baixa sustentabilidade para mexer de maneira significativa na concentração da renda e da riqueza (ou seja, nos índices de desigualdade).

Para ilustrar ainda mais a maneira como a desigualdade e a pobreza atingem os grupos sociais mais vulneráveis vejamos alguns exemplos.

- As mulheres brasileiras estudam mais<sup>33</sup> e são responsáveis financeiramente por um número cada vez maior de lares (segundo a *Síntese dos Indicadores Sociais*, IBGE, 2004, elas são responsáveis por 30% dos lares brasileiros)<sup>34</sup>, mesmo que continuem ganhando menos que os homens para desempenhar a mesma função<sup>35</sup>.
- O racismo tem raízes históricas e é ingrediente da discriminação de negros, pardos, mulatos, indígenas e outros. Segundo o IBGE, em 2003, as taxas de analfabetismo das pessoas negras e pardas correspondiam a 16,7% e 17,3%, respectivamente, enquanto a das pessoas brancas equivalia a 7,5%. Ademais, os índices de desemprego, de informalidade e de precarização são mais elevados para os negros e a renda média mensal percebida por esse grupo racial é substancialmente menor<sup>36</sup>. Homens jovens, negros e pobres são as maiores vítimas de violência urbana, sobretudo dos homicídios, transformando a juventude num dos principais desafios de inclusão social<sup>37</sup>.

**A redução da pobreza mediante políticas de transferência de renda é seguramente um grande avanço, todavia o esforço tem sido insuficiente**

Em suma, esta rápida abordagem mostra as exigências para uma sociedade que não resolveu o problema estrutural da pobreza e da miséria, agravado pela desigualdade. Rigorosamente, ambas são, por si só, violação dos direitos humanos e, quando recorrentes ao logo do tempo, podem também ser sistemáticas. Enfrentá-las como realização dos direitos humanos exige muito mais do que paternalismos, mas políticas públicas e iniciativas econômicas que revertam o quadro de exclusão e inaugurem um novo momento histórico<sup>38</sup>.

## 2.2. Fiscal *versus* social comprometem garantia dos direitos humanos – Direitos humanos estão longe de ser universalizados

O conjunto dos direitos humanos, considerando a situação descrita no ponto anterior, está longe de ser universalizada: os direitos civis estão distantes de ser realidade, sobretudo para os mais pobres; os direitos sociais, apesar dos esforços de ampliação do acesso ao ensino fundamental e ao ensino médio, técnico e superior, da cobertura da previdência e da ampliação da assistência social, da previsão de acesso universal à saúde, entre outros, não são acessados por imensos contingentes; os direitos políticos talvez sejam os mais abrangentes, sobretudo se olharmos para o aspecto da participação em eleições, porém se nos detivermos na representação política a situação fica diferente – maioria são homens, brancos e ricos<sup>39</sup>.

Uma amostra da falta de realização dos direitos civis pode ser identificada no acesso (ou falta de) à Justiça, sem contar a diferença de tratamento<sup>40</sup>. Estima-se que de 1990 a 2003 o número de processos na Justiça Comum tenha crescido em torno de 330%, todavia é voz corrente que de 80 a 90% deles são movidos por órgãos públicos. Pesquisa feita pelo Ministério da Justiça<sup>41</sup> mostra que o gasto com advogados públicos nos Estados equivale a R\$ 3,91 *per capita* ao ano e que as Defensorias Públicas estão instaladas em apenas 42,3% das comarcas, e o maior percentual de cidades não atendidas está nas regiões de menor IDH. A taxa de juiz por habitante no Brasil é uma das mais baixas do mundo – na Justiça Comum, são mais de 27 mil habitantes para cada juiz, enquanto na Alemanha, por exemplo, é um para cada três mil. Ainda assim, pesquisa feita pela Universidade de Brasília<sup>42</sup> revela que 83% da

**Os direitos civis  
estão distantes  
de ser  
realidade,  
sobretudo para  
os mais pobres**

população acredita que vale a pena procurar a Justiça. Segundo Maria Tereza Sadek, uma das mais importantes pesquisadoras sobre o assunto,

“...as dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como fator inibidor da realização plena da cidadania. O desconhecimento dos direitos, por um lado, e a percepção de uma Justiça vista como cara e lenta, de outro, afastam dos tribunais a maior parte da população. Daí afirmar-se que a grande massa só procura a Justiça estatal quando não há outra alternativa. Nestas circunstâncias, não se trataria de uma utilização voluntária, para a efetivação de direitos, mas compulsória. Isto significa que a face do Judiciário conhecida por largos setores de jurisdicionados não é a civil, mas, sobretudo, a criminal...”<sup>43</sup>

**A grande massa só procura a Justiça estatal quando não há outra alternativa**

A dívida histórica<sup>44</sup> e a postura governamental mais marcada pela perspectiva da redução dos investimentos<sup>45</sup> e pela redução da proteção do que por sua ampliação<sup>46</sup> marcam os direitos sociais (e os DESCAs em geral). Alguns exemplos ilustram esta posição: em 2004, das 115 mil famílias previstas, o programa de reforma agrária assentou apenas 36 mil (em 2003 havia assentado 24 mil para uma meta de 115 mil); a média de estudo da população brasileira é de 6,4 anos; entre os jovens de 15 a 17 anos, aproximadamente 80% freqüentam a escola, mas só cerca de 40% estão no nível adequado à idade; 14,6 milhões de brasileiros com mais de 15 anos são analfabetos; 97% das crianças de 7 a 14 anos estão na escola, mas somente 70% consegue concluir o ensino fundamental; apenas 10% da população de 18 a 24 anos está matriculada no ensino superior; a oferta de educação infantil para crianças até seis anos atende apenas 26,8%<sup>47</sup>; a taxa de mortalidade infantil da Região Nordeste é 50% superior à média nacional e registra 37,7 mortes por mil nascidos vivos; segundo a OMS, em 2003, a probabilidade de morte para os que têm até cinco anos de idade no Brasil é de 38 por mil; a proporção de população urbana em situação de irregularidade fundiária, em 2003, era, em média, de 5% (em Roraima é de 1,3% e no Rio Grande do Sul é de 9%); em 2000 havia cerca de 1,7 milhão de domicílios em favelas com uma população de 6,6 milhões de pessoas (3,8% do total)<sup>48</sup>.

Uma das explicações para esse quadro está na opção dos sucessivos governos em controlar a inflação e liberalizar a economia, o que se manifesta especialmente na sobreposição do fiscal sobre o social. Ade-

**Cabe ao Estado  
envidar todos os  
esforços para a  
realização a  
mais plena  
possível dos  
direitos  
humanos de  
todos os  
cidadãos e  
cidadãs**

mais, ao destinar um percentual crescente do PIB para o pagamento da dívida pública (interna e externa)<sup>49</sup>, deixam de gastar em programas e ações governamentais essenciais para o bem-estar da população. O que tem sido destinado ao pagamento da dívida é maior do que investido no social<sup>50</sup>. Observe-se que a manutenção, praticamente inalterada, da política macroeconômica, especialmente de controle da inflação pela via dos juros altos, gera uma transferência de renda para os mais ricos, particularmente para o sistema financeiro, o que ajuda significativamente na manutenção da desigualdade de renda<sup>51</sup>.

Isso mostra que efetivamente o Brasil não cumpre um dos principais preceitos da normativa internacional dos direitos humanos<sup>52</sup> expressa na idéia de que cabe ao Estado envidar todos os esforços para a realização a mais plena possível dos direitos humanos de todos os cidadãos e cidadãs, sem que sejam perpetrados retrocessos.

### 2.3. Programas ainda não são políticas – políticas públicas de direitos humanos precisam de atenção

Nos últimos anos tem havido um esforço no sentido de construir avanços na incorporação dos direitos humanos nas políticas públicas e de promoção de políticas públicas de direitos humanos. A criação de instâncias gestoras específicas, como a Secretaria Especial de Direitos Humanos, em nível federal, e Secretarias, Coordenadorias ou Gerências, em vários governos estaduais e alguns municipais, é indicativo da compreensão de que programas ou planos de direitos humanos não são suficientes se não tiverem agentes públicos com status e condições concretas para sua efetivação. Note-se, no entanto, que são ainda insuficientes, até porque o fato de existirem, em sua maioria com formato mais programático do que operacional, sem cobertura orçamentária suficiente, denota que ainda se está longe de uma política pública de direitos humanos.

No governo Lula, a Secretaria Especial de Direitos Humanos atingiu o patamar de ministério<sup>53</sup>, o que lhe permitiria maior incidência na coordenação de ações e políticas de governo em direitos humanos. A expectativa que não se concretizou e, na prática, constituiu-se em um órgão que respondeu com relativa independência e agilidade às demandas emergenciais (situações de grave violação), avançou na formulação de

algumas políticas estratégicas específicas, sobretudo o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e o Plano Brasil sem Homofobia, além do combate à violência e à exploração sexual de crianças e adolescentes e ao trabalho escravo, entre outros, em nível nacional, e ao processo de construção da Declaração de Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul (assinada em 2005) e seus desdobramentos, em nível regional.

Por outro lado, o Programa Nacional de Proteção das Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) teve redução de recursos e baixa regularidade na transferência para as entidades gestoras, e o Programa de Defensores(as) de Direitos Humanos conta com poucos recursos e baixíssima cobertura, para citar alguns que não têm recebido a merecida atenção. Isso sem falar na agenda para enfrentar a tortura, que foi paralisada com o encerramento do SOS Tortura e em seu lugar lançado o Disque 100 que, de fato, nunca funcionou, ainda que tenha sido inaugurado formalmente e com pompa durante a abertura da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos (2004). A temática só voltou para a agenda nacional no início de 2006 quando a SEDH começou a discussão de um plano nacional em diversos estados (de fato, até julho de 2006 foram somente três) e no último dia 26 de junho quando foi criado, por decreto presidencial, o Comitê Nacional contra a Tortura, o que sinaliza para uma ação estratégica de governo.

O órgão central do governo federal encarregado de direitos humanos, a SEDH, ainda está longe de granjear condições efetivas de implementação das ações, especialmente em razão do reduzido quadro de pessoal e da escassez orçamentária. Teve dificuldade de ampliar a interlocução interna no governo e o diálogo com a sociedade civil; ademais, o fato de não ter incorporado substantivamente os resultados da IX Conferência Nacional, na qual foi aprovada a proposta de construção do Sistema Nacional de Direitos Humanos, dificulta ainda mais a construção de mudanças significativas e estruturais na institucionalidade protetiva e necessária à realização mais efetiva dos direitos humanos.

A convivência com o Programa Nacional de Direitos Humanos tem sido incômoda para o governo Lula. Ao mesmo tempo em que parece não reconhecê-lo como legítimo, visto que, segundo oficiais, já não responde às demandas, o mantém, não propõe sua adequação e suprime programas (cerca de trinta, em sua maioria no campo dos DhESC) quando

**É necessária a  
implementação  
de medidas  
geradoras de  
mudanças  
institucionais  
permanentes e  
de efetivamente  
pôr os direitos  
humanos no  
centro da  
agenda das  
políticas públicas**

da edição do Plano Plurianual<sup>54</sup>. Mesmo após anunciar ensaios no sentido de atualização, o mais recente durante a X Conferência Nacional de Direitos Humanos (maio de 2006), o governo ainda não anunciou uma metodologia de avaliação do atual programa e, muito menos, para torná-lo atual. A sociedade civil tem reiterado que essa iniciativa deve vir do governo e que está disponível para participar do processo. Entende que, mais do que um esforço de um órgão do governo, a construção de um novo Programa deveria ser uma iniciativa do conjunto dele da qual participassem até mesmo diversos órgãos dos poderes do Estado, com ações e processos amplos e capazes de envolver e abrir espaço para os diversos agentes da sociedade civil com atuação em direitos humanos.

Ações pontuais, como as de vários Ministérios (da Educação, das Cidades, do Desenvolvimento Social, entre outros), e temáticas, como a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Políticas de Igualdade Racial, são bem-vindas, mas ainda insuficientes para dar conta da complexidade das demandas de políticas públicas de direitos humanos.

Está posta a necessidade de se implementarem medidas capazes de gerar mudanças institucionais permanentes e de efetivamente pôr os direitos humanos no centro da agenda das políticas públicas em seu todo – para além de programas específicos – e, sobretudo, para ampliar a participação e o controle social das políticas de direitos humanos.

#### 2.4. Os dilemas da participação popular e do controle social – democratização é luta difícil

A participação popular e o controle social de ações e políticas públicas são mecanismos de ampliação e de aprofundamento da democracia como recurso de aumento da possibilidade de exercício dos direitos políticos no sentido da qualificação e aprofundamento do processo de democratização. As eleições regulares para representantes do Poder Executivo e Legislativo são o maior exercício de participação direta da cidadania na vida política. Além delas, há previsão constitucional (Artigo 14) de pelo menos outros três instrumentos de democracia direta: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. De todos, o último é o que tem sido mais utilizado, mesmo que ainda em baixíssimo grau<sup>55</sup>. Quan-

to aos demais instrumentos, até o momento somente foram realizados um plebiscito (sobre sistema e forma de governo, em 1991) e um referendo (sobre proibição da venda de armas e munições, em 2005).

A existência de vários conselhos, dos mais diversos tipos, com participação de representações da sociedade civil organizada, mostra um crescimento em institucionalização de espaços de participação, mas também dificuldade de exercício efetivo do controle social, visto que, em sua maioria, ficam reféns das informações e das propostas vindas dos gestores públicos, o que cria obstáculos para a incidência mais qualificada dos setores populares da sociedade civil<sup>56</sup>.

O Brasil está muito distante de incorporar as diretrizes internacionais para os Conselhos de Direitos Humanos. Ainda são muito poucos e os que existem, em geral, apresentam significativa inadequação em relação às normativas internacionais, visto que, em sua maioria, estão dependentes da estrutura governamental. Em nível federal, o projeto de lei que cria o novo Conselho Nacional de Direitos Humanos está tramitando no Parlamento desde 1994, tamanho tempo que deve-se, seguramente, mais à falta de prioridade na agenda legislativa do que às divergências nele contidas.

Uma grande expectativa de participação foi aberta com os debates feitos na construção do Plano Plurianual 2004-2007 (realizado em 2003), quando a sociedade civil organizada foi chamada para contribuir na organização de consultas e na apresentação de propostas em audiências públicas realizadas em todas as unidades da Federação. Todavia, o processo não foi levado adiante porque, depois de ouvida, a sociedade civil não encontrou mais canais de participação na etapa de deliberação final sobre o Plano e muito menos foram efetivados mecanismos de participação permanente no controle de sua execução. O próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado para ampliar a participação na discussão de questões estratégicas para o País, tem sido esvaziado pela falta de uma agenda consistente.

Verifica-se crescimento na disponibilização de informações por meio da internet, sobretudo com a criação do Portal Transparência, e na ação maior do próprio governo e dos órgãos de controle oficial (Tribunal de Contas, Controladoria da União e outros). Entretanto, a falta de acesso mais amplo a tais informações praticamente inviabiliza a possibilidade de a própria sociedade civil produzir suas análises de forma indepen-

**A sociedade brasileira insiste em democratizar a democracia, em aprofundá-la com direitos humanos**

dente<sup>57</sup>; medidas como estas ofereceriam recursos fundamentais para ampliar sua autonomia no monitoramento e controle social das ações públicas. A maior transparência e acesso à informação sobre os órgãos públicos, sobretudo sobre o orçamento – por meio da abertura e acesso livre ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), pelo qual dá-se o controle da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do governo federal, além de outros sistemas<sup>58</sup> – significaria um avanço fundamental.

A sociedade brasileira insiste em democratizar a democracia, em aprofundá-la com direitos humanos. Enfim, reforça a necessidade de maior transparência da gestão pública, ao máximo, de tal forma que possa ter acesso às condições necessárias ao desenvolvimento de estratégias adequadas de participação e de controle social autônomo e independente.

## 2.5. Tortura e impunidade estão disseminados na cultura – círculo vicioso alimenta a violência sem resposta do sistema de segurança

A violência, associada à incapacidade de o Estado, por intermédio do Sistema de Justiça e Segurança, enfrentá-la, é alimentada pela impunidade. A falta de estudos críticos amplos e consistentes sobre o fenômeno exige soluções primárias e espasmódicas que, em geral, servem mais para gerar momentâneas sensações de resolução do problema do que seu enfrentamento efetivo. A presença da tortura de forma disseminada e sistemática<sup>59</sup> nas delegacias e nas casas de detenção é mostra concreta da forma arcaica de abordagem da estrutura de segurança. Associados a ela estão os grupos de extermínio e as execuções sumárias e extrajudiciais, patrocinadas tanto por civis quanto por policiais.

Note-se que os dados e controversos dados disponíveis são suficientes para mostrar que a violência está concentrada nos grandes centros urbanos<sup>60</sup> e em regiões de fronteira, sertão nordestino e território amazônico – pela ausência total do Estado – e atinge, sobretudo homens, jovens, pobres e negros<sup>61</sup>. A população carcerária denota características semelhantes. Segundo o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), no final de 2005 havia 296.919 detentos em presídios e mais 64.483 em delegacias, o que totalizava 361.402 pessoas, contra 206.347 vagas, um déficit de 155.055 vagas<sup>62</sup>. De acordo com o mesmo relatório, são

estimados em 9 mil os novos presos a cada mês e em 5,5 mil os que deixam as prisões, resultando num déficit mensal de 3,5 mil vagas – note-se que, em dez anos (de 1995 a 2005), o número de presos saltou de 150 mil para mais de 361 mil. São estimados em mais de 300 mil os mandados de prisão já expedidos pela Justiça e que não são executados. Conforme estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a falta de segurança custa ao Brasil o equivalente a 10% do PIB<sup>63</sup>.

O avanço do crime organizado é significativo e constrói espécies de “estados paralelos”. O caso mais emblemático foi a ação do Primeiro Comando da Capital (PCC) em São Paulo, que, na véspera do Dia das Mães (13/05/2006), provocou uma rebelião em todos os presídios paulistas – ensejando até mesmo a ação de grupos de extermínio – e mostrou seu poder diante do aparelho estatal. A articulação resultou na paralisação da maior cidade do País na segunda-feira seguinte: milhões de paulistanos saíram de seu trabalho, em pleno horário de expediente (15 horas) em fuga de possíveis atos de violência<sup>64</sup>.

A situação evidencia claramente o avanço do poder dos criminosos, que desafia e coage a sociedade, e a impotência do poder público em dar resposta a ele, já que tudo indica que a cessação da rebelião foi resultado de um acordo do Estado de São Paulo com a organização criminosa. Centenas de pessoas, civis e policiais, foram mortas. Até o final de julho, de todos os inquéritos do primeiro ataque somente três foram concluídos e elucidados, há mais de cem vítimas (policiais e civis) cuja investigação ainda não está finalizada. Durante os meses de junho e julho, houve novas ações do crime organizado e se concentraram no ataque e morte de agentes prisionais, destruição de bancos, supermercados e queima de ônibus, sem notícia de assassinato de pessoas comuns e nem ataques a favelas ou lugares pobres; em geral, quem provocou os ataques estava com o rosto coberto.

A tortura, marca tenebrosa do recente da ditadura militar, continua presente; já não é promovida por motivos políticos, mas como método de investigação – em delegacias – ou de disciplinamento – em casas de detenção. A Campanha Nacional Permanente Contra a Tortura, coordenada pelo MNDH, realizada em parceria com dezenas de organizações da sociedade civil e órgãos públicos e apoiada pelo governo federal, no período de outubro de 2001 a fevereiro de 2004, manteve em funcionamento o SOS Tortura, um sistema de recebimento de alegações anônimas por meio de um 0800, criou Comitês Estaduais de

**A tortura, marca tenebrosa do recente da ditadura militar, continua presente; já não é promovida por motivos políticos, mas como método de investigação**

Monitoramento e reuniu organizações da sociedade civil, órgãos públicos e especialistas que fizeram um profundo diagnóstico da problemática e apontaram diversas alternativas de solução. Segundo o Relatório Final, de um total de 25.698 alegações, foram triadas 2.206 que foram encaminhadas aos órgãos competentes para investigação. Das alegações encaminhadas, em 90% dos casos as vítimas foram torturadas por agentes públicos (policiais civis: 31,4%; militares: 30,6%; e carcereiros: 14%); destes, 64,6% foram registrados em Minas Gerais, São Paulo, Pará e Bahia<sup>65</sup>. Note-se a marca da impunidade: das denúncias encaminhadas ao Ministério Público e às Corregedorias de Polícia (Civil e Militar) em somente dez houve condenação. Segundo a Anistia Internacional, a maior parte dos delitos que chega aos tribunais brasileiros é convertida em tipos como maus-tratos, abuso de autoridade ou lesão corporal e produzem e “*acarretam sentenças punitivas muito mais brandas*”<sup>66</sup>.

A Lei nº9.455, de 1997, que tornou a tortura um crime, mostra-se insuficiente ante um sistema que insiste em mantê-la como prática corrente. Nesse sentido, as organizações nacionais de combate à tortura, em conjunto com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, organizaram uma proposta de projeto de lei – já aprovado na Câmara dos Deputados e que aguarda votação no Senado Federal – que estabelece com mais clareza os procedimentos penais para casos de tortura.

A impunidade se alastra em função da baixa resolutividade do sistema e, sobretudo, por atingir os mais pobres, com baixa escolaridade, negros e pardos, gerando a sensação de que basta ter dinheiro para não ser apanhado. Casos emblemáticos de execuções massivas tiveram resultados inusitados: a absolvição do comandante do massacre dos 111 presos do Carandiru, em São Paulo; as diversas chacinas (Candelária, Vigário Geral e em 29/03/2005, na Baixada Fluminense) ainda com poucas explicações e condenações; a violência em confronto com manifestações populares como Eldorado dos Carajás; e outras. Casos como esses, quando não resolvidos satisfatoriamente, geram em escala a idéia de que há tolerância para certos crimes, sobretudo os cometidos contra os mais pobres, de um lado, ou os patrocinados pelos mais ricos, por outro. Agrava-se a situação quando contrastada com o fato de os mais pobres serem as maiores vítimas de violência. O recorte de classe, de etnia/raça e de gênero que marca a violência no Brasil é uma mostra das mais

eloqüentes de que a desigualdade e a discriminação estão arraigadas na cultura social e institucional do País.

## 2.6. Cultura conservadora patrocina retrocessos – Até quando defensores(as) de direitos humanos serão tachados de “defensores de bandidos”

Persiste uma visão forte de que defender direitos humanos é fazer a defesa de “bandidos e marginais”. Ela se amplia em momentos de crise. Os resquícios da cultura autoritária e conservadora revelam-se em posições que insistem em dizer que há mais direitos que deveres, que é urgente o rebaixamento da idade penal, visto que os jovens são utilizados para cometer crimes, dado que não são presos, e de que “bandido bom é bandido morto”, entre muitos outros. A tendência da opinião pública, patrocinada em grande medida por setores da mídia e por lideranças políticas, é de, a cada onda de violência, reagir com propostas que advogam o endurecimento das medidas penais e a tolerância com o recrudescimento da ação policial. Diante disso é preciso dizer que pessoas com envolvimento criminoso continuam sendo e devem ser tratados como seres humanos, têm direitos fundamentais que o Estado assumiu respeitar.

Exemplo da disseminação de posições conservadoras é a avalanche de mensagens eletrônicas recebidas por organizações e por defensores(as) de direitos humanos em momentos de crise com dizeres como “E agora, quero ver o que vocês, dos direitos humanos, defensores dos bandidos, têm a dizer”. No universo virtual, também vicejam ações desse tipo, como a existência de mais de trezentas comunidades no Orkut, com milhares de participantes, que defendem posições violentas e violadoras dos direitos humanos.

Setores da mídia, com programas discriminatórios e de baixa qualidade, alimentam as discriminações de todo tipo. Para ter um mapa da amplitude do problema, basta ver o *ranking* da Campanha Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania, desenvolvida no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal. Emblemática, nesse sentido, a ação do Ministério Público Federal que, em 2005, retirou do ar uma grande rede de televisão durante trinta dias por ter veiculado programas discriminatórios e obrigou-a a transmitir programas de incentivo e de promoção da cidadania por igual período.

**Persiste uma  
visão forte de  
que defender  
direitos humanos  
é fazer a defesa  
de “bandidos  
e marginais”**

A acusação de que as organizações de direitos humanos não apóiam as vítimas da violência é falsa, seja pelo fato de não corresponder à realidade dos posicionamentos públicos por elas adotados, em geral equilibrados, seja por serem tais organizações as responsáveis pelo gerenciamento e oferta de importantes serviços de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas (PROVITA, em 15 estados) e de atendimento nos Centros de Atendimento a Vítimas de Violência (CEAVS). Aliás, os dois programas foram propostas que nasceram delas e assumidas como ação pública pelo Estado. Considerando a natureza da atuação nesses casos, não há como fazer publicidade sobre o assunto – e também, via de regra, não interessa aos formadores de opinião que sustentam posições conservadoras fazer-lhes sequer referência.

Outra mostra do conservadorismo da sociedade brasileira se manifesta no debate sobre a proposta de Estatuto da Igualdade Racial, em tramitação no Congresso Nacional, e a introdução de cotas étnico-raciais nas universidades públicas<sup>67</sup>. Aliás, essa política de cotas ensejou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Sem meias-verdades, só uma sociedade hipócrita para contestar cotas quando os beneficiados são os(as) negros(as) e não fazê-lo quando referidas a outros segmentos vulneráveis. O “estranho” é que a contestação tenha vindo quando o assunto é étnico-racial e envolve espaços tradicionalmente ocupados por setores médios e altos da hierarquia social.

Não podemos deixar de lembrar o debate que marcou a propaganda para o referendo sobre proibição da venda de armas e munições. Nele desfilaram os mais arcaicos argumentos que contrastam com os direitos humanos. A resposta conservadora e equivocada da sociedade, com a aprovação do “não”, como se, com isso, estivesse garantindo o direito individual de escolher a melhor forma de se proteger ante a violência, até mesmo usando armas – expressão de uma cultura preconceituosa e vingativa –, é mais uma mostra contundente do conservadorismo em matéria de direitos humanos. Por outro lado, a campanha do “sim” não foi capaz de dizer que restringir o acesso às armas significa investir na garantia de um direito coletivo fundamental, a segurança, pública, com direito humano.

A postura conservadora também torna-se explícita na resistência à demarcação de áreas indígenas e de remanescentes de quilombos. Considerando que boa parte das que ainda não estão demarcadas está ocupa-

da de forma irregular por grileiros, o debate é pautado pelo viés do desenvolvimento, acusando as populações tradicionais de serem empecilhos a ele. Ou seja, manifesta-se claramente a idéia de que indígenas e quilombolas “atrapalham” o desenvolvimento local e que as populações, geralmente brancas, que ocupam as terras são os agentes do desenvolvimento da comunidade.

Ainda no tema do desenvolvimento, outro argumento usado pelos setores conservadores volta-se para desqualificar a luta das populações prejudicadas por grandes projetos (a exemplo dos atingidos por barragens, pelo reflorestamento, ou “deserto verde”, pelo agronegócio da monocultura, da soja, por pólos siderúrgicos, entre outros). Organizadas para resistir à implementação de projetos que, em geral, degradam o meio ambiente e para exigir o deslocamento de grandes contingentes populacionais que ocupam as áreas, são acusadas de “atrapalhar”, de “impedir”, de “serem contra” o desenvolvimento do País. Em geral, não fazem mais do que requerer que a legislação que determina Estudo e Relatório de Impacto Ambiental e indenização justa dos atingidos, entre outras medidas, seja rigorosamente cumprida. Uma sociedade que estranha – ou se estranha com – os direitos humanos dificilmente construirá seu desenvolvimento de forma sustentável e solidária e produzirá relações que tenham a humanidade como seu núcleo central.

## 2.7. Criminalização da luta social – Não será calando a boca dos impertinentes que o Brasil avançará

O movimento social brasileiro é forte, diversificado, complexo, tem significativa capacidade de mobilização, está ampliando a capacidade de monitoramento e de controle social das políticas públicas, além de enfrentar com coragem o modelo concentrador e excludente de desenvolvimento. Não seria exagero afirmar que, em boa medida, as conquistas sociais configuradas constitucionalmente e nas diversas legislações específicas dos últimos anos, todas ainda insuficientes, são fruto da mobilização e da pressão social. Seguramente, a democracia brasileira é incompreensível sem ter em conta, no seu núcleo, a presença da organização popular.

A histórica compreensão de que movimentos sociais são desajustes sistêmicos e, por isso, precisam ser controlados – até mesmo por meio da

**O alto índice de impunidade no Brasil “é um fator fundamental para a continuidade dos abusos contra os defensores dos direitos humanos”**

violência – vem ganhando força<sup>68</sup>. Nos últimos anos tem-se assistido a um processo de perseguição e de criminalização da luta social e de suas lideranças. Exemplos disso são: a persistência da proibição de vistoria em imóveis que tiverem sido ocupados na luta pela terra; o Relatório Final da CPI da Terra que transformou em crime hediondo e em ato de terrorismo a ocupação de terras; as prisões arbitrárias e políticas de lideranças de movimentos rurais e urbanos; o impedimento a defensores(as) de direitos humanos de entrarem em presídios e casas de internação de adolescentes acusados de incitar rebeliões; e a associação de defensores(as) de direitos humanos ao tráfico e ao crime organizado, entre outros. Trata-se de tentativas de desqualificar lideranças sociais e defensores(as) de direitos humanos e fazer a sociedade crer que são geradores de risco e de violência.

A relatora especial sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais das Nações Unidas, Asma Jahangir, em seu informe sobre o Brasil, concluiu, entre outros aspectos, que quando os perpetradores de sérias violações de direitos humanos, incluindo execuções extrajudiciais, adquirem influência ou poder, a busca da justiça torna-se muito difícil e perigosa. Comenta que o alto índice de impunidade no Brasil “é um fator fundamental para a continuidade dos abusos contra os defensores dos direitos humanos” e, embora seja a impunidade a regra que impera em relação aos autores materiais dos abusos, “a falha em investigar e processar é mais ultrajante em relação aos autores intelectuais dos crimes contra defensores de direitos humanos”<sup>69</sup>.

Estudo do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, realizado em 2005, revelou que é desigual a aplicação de medidas judiciais em casos de conflitos agrários. Segundo um dos autores da pesquisa, Juvelino Strozake, “a heterogeneidade de posições, a busca pelo formalismo jurídico no tratamento penal e a valorização do direito à propriedade parecem confirmar um simulacro de justiça, ou seja, a observância de requisitos formais para a determinação das prisões motivadas por conflitos agrários e, ao mesmo tempo, a utilização cotidiana dessas prisões como mecanismo de controle social”<sup>70</sup>.

A expedição de mandados de prisão e a negação de liminares para seu relaxamento, mesmo em casos nos quais todos os requisitos formais para tal estão disponíveis, são recorrentes. Um dos casos mais emblemáticos é o de Gegê, liderança da luta pela moradia, que ficou meses com mandado de prisão e só teve o *habeas-corpus* concedido pelo Superior Tri-

bunal de Justiça recentemente (final de maio 2006)<sup>71</sup>. A abertura de processos contra lideranças sociais, patrocinada por autoridades públicas, e a acusação direta de que são responsáveis pelo agravamento da situação das instituições de detenção ou de cumprimento de medidas socioeducativas têm atingido lideranças da luta pelos direitos humanos, como Conceição Paganele, coordenadora da Associação de Mães de Adolescentes em Situação de Risco (AMAR), em São Paulo, entre outras lideranças<sup>72</sup>.

O relatório sobre a situação dos(as) defensores(as) de direitos humanos no Brasil (2002-2005) feito pelas ONGs Justiça Global e Terra de Direitos traz 51 casos emblemáticos de violações cometidas nos estados do Amazonas, Pará, Pernambuco, Espírito Santo, Bahia, Goiás, Rio Grande do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Paraná, Sergipe, São Paulo, Minas Gerais, Piauí, Mato Grosso, Santa Catarina e Rio Grande do Norte<sup>73</sup>. A Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH), depois de missão realizada no Pará, apresentou uma lista com 62 defensores(as) ameaçados<sup>74</sup>. Esse quadro oferece um panorama nacional, concreto, dos tipos de obstáculos e ataques a que estão sujeitos homens e mulheres que coletiva ou individualmente lutam pela promoção, proteção e efetivação de direitos no Brasil.

Chamamos a atenção para dois casos recentes no Rio Grande do Sul. O primeiro diz respeito ao indiciamento de 495 agricultores sem terra que ocuparam a Fazenda Guerra, em Coqueiros do Sul, região norte do Estado, com o fato novo de que a maioria dos ocupantes, não apenas lideranças, como era de costume, foi indiciada sob acusação de praticar diversos crimes. O segundo refere-se ao indiciamento das lideranças da Via Campesina, acusadas de terem coordenado a destruição do viveiro da Aracruz Celulose no início de março de 2006. Além da execução da busca e apreensão na sede do Movimento de Mulheres Campesinas, em Passo Fundo, excedendo ao estabelecido pela Justiça, apreendeu documentos e indiciou pessoas que são simples funcionários da organização. Por outro lado, ambas as medidas ensejaram a abertura de Inquérito Civil Público pelo Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul com vistas a investigar a ação da polícia.

Os grandes veículos de comunicação têm sido portadores de campanhas difamatórias significativas e realizadas das mais diversas maneiras. Como concessão pública – e, portanto, com a obrigação de atuar abrindo espaço para os diversos lados do debate –, em geral assumem posição contra os movimentos e lutas populares. Pautados por recursos como ino-

vação, dramaticidade, simplificação e rapidez, em geral descontextualizam os acontecimentos e contribuem para reforçar uma visão negativa da sociedade e da opinião pública sobre as lutas populares<sup>75</sup>.

Em recente relatório, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA manifestou que “a prática sistemática e reiterada de atentados contra a vida, a integridade física e a liberdade dos membros de organizações de defesa dos direitos humanos comporta, adicionalmente, a violação da liberdade de associação”<sup>76</sup>. No mesmo texto, a Comissão recomenda que:

“...de acordo com os parâmetros interamericanos, as defensoras e defensores de direitos humanos devem gozar de proteção adequada que garanta que não serão objeto de interferências indevidas no exercício de seus direitos “de circulação e residência, tanto nas ações relacionadas com suas atividades de trabalho quanto naquelas questões relacionadas à sua vida privada. Tais garantias devem incluir que as autoridades estatais se abstenham de limitar, por qualquer meio, o deslocamento das defensoras e defensores nas áreas de interesse para seu trabalho onde se podem recolher informações de campo e verificar diretamente as situações denunciadas. Por outro lado, os Estados também estão obrigados a garantir que terceiras pessoas não impeçam que organizações de direitos humanos verifiquem a situação no lugar onde estão as pessoas que requerem sua presença...”<sup>77</sup>

**Os Estados também estão obrigados a garantir que terceiras pessoas não impeçam que organizações de direitos humanos verifiquem a situação no lugar onde estão as pessoas que requerem sua presença**

O Programa Nacional de Proteção a Defensores(as) de Direitos Humanos, concebido para enfrentar e para atender a essa demanda, ainda engatinha, já que está sendo implementado, com poucos recursos, apenas em três estados (Pará, Pernambuco e Espírito Santo). Essa situação mostra a vigência de uma contradição estrutural: de um lado, a avanço da organização e da mobilização social e a conseqüente ampliação dos espaços institucionais para sua participação no controle social do Estado; de outro, a permanência de resquícios de ação autoritária do Estado no sentido de inibir a livre manifestação da sociedade em vista da garantia de seus direitos fundamentais, sempre apoiada por setores conservadores da sociedade e repercutida com ênfase pela mídia. O direito de organização e o de resistência são consagrados como direitos humanos na Constituição Federal<sup>78</sup>.

### 3. Desafios fundamentais

Considerando o quadro histórico e as contradições antes identificadas, passamos a apontar, mesmo que em perspectiva programática, alguns desafios que consideramos fundamentais para fortalecer a luta pelos direitos humanos no Brasil. Não se trata de uma pauta de ação imediata, e sim uma proposta para debate. Ela emerge das fendas da práxis cotidiana de organização da luta popular pelos direitos humanos e é apresentada à reflexão e à construção coletivas.

#### 3.1. Fortalecimento da organização popular – Povo organizado é mais democracia e mais democracia é mais direitos humanos

A organização popular é uma das expressões mais fortes da busca por reconhecimento da dignidade e pela realização dos direitos humanos, para além da luta por interesses corporativos específicos. Ou seja, são as organizações populares que mantêm viva a resistência ao modelo de desenvolvimento que exclui e propõe o alargamento do conteúdo dos direitos humanos e a ampliação dos espaços de participação, dando visibilidade a sujeitos de direitos ignorados e vulnerabilizados pela sociedade. Daí que, fortalecer a organização popular é, sobretudo, aumentar as condições para a realização dos direitos humanos.

Compreender a diversidade das formas e das práticas que marca o universo da organização popular como um agregado positivo; trabalhar a diversidade em redes e processos de articulação; reforçar a autonomia e a independência das organizações; gerar condições para que a ação local tenha condições de repercussão e incidência global e vice-versa; abrir canais de expressão das demandas e das propostas dos setores populares; e enfrentar o processo de criminalização da organização popular e dos defensores(as) de direitos humanos; são desafios permanentes. Organizações populares fortes são sinônimo de ampliação da democracia e da participação social e política.

Sistematizar as práticas, formular propostas e discuti-las em fóruns públicos, exercer o monitoramento e o controle social da ação do estado, resistir a projetos de desenvolvimento que atentam contra os direitos humanos, denunciar todas as formas de violência e de violação dos direitos são também questões postas na agenda das organizações popu-

**Fortalecer a organização popular é, sobretudo, aumentar as condições para a realização dos direitos humanos**

**Acreditar que os sujeitos de direitos são todos os seres humanos e que somente eles poderão saber qual é a melhor maneira para efetivamente realizá-los**

lares. Isto porque, organizações populares são sinônimo de desenvolvimento sustentável e solidário com justiça e equidade.

Em suma, o fortalecimento da organização popular significa dar vazão e expressão às contradições estruturais que marcam sociedades profundamente desiguais e assimétricas. Significa gerar condições para lidar com a mediação de conflitos de forma participativa e programática. Significa, sobretudo, acreditar que os sujeitos de direitos são todos os seres humanos e que somente eles poderão saber qual é a melhor maneira para efetivamente realizá-los.

### 3.2. Novas estratégias de luta pelos direitos humanos – Não há direitos humanos sem luta por direitos humanos

A organização popular de luta pelos direitos humanos tem presença significativa na sociedade brasileira. Nas últimas décadas vêm se diversificando em formas e em estratégias de luta. Junto às organizações que atuam especificamente em direitos humanos, surgem ONGs e movimentos sociais que passam a incorporar essa agenda, além de outros atores que tematizam e especificam tal temática de forma consistente, sobretudo abrindo a exigência para o diálogo com o tema da igualdade racial, de gênero, de orientação sexual, de geração. Ademais, ampliam-se os espaços de articulação (redes, fóruns e outros). Por outro lado, há segmentos da organização social mais distantes da incorporação da questão – o movimento sindical em geral, por exemplo. Compreender o sentido e a diversidade das formas organizativas e das estratégias de luta é tarefa fundamental para fazer avançar essa luta.

Organizações de direitos humanos têm um amplo reconhecimento no papel de vigilância ante às diversas violações – e não são poucas. Nos últimos anos avança a presença das organizações na litigância judicial, tanto em nível nacional quanto internacional. A produção de relatórios que retratam a situação e as inúmeras formas de violação dos direitos é freqüente e tem pautado, em grande medida, a mídia. Da mesma forma, a apresentação de informes a instâncias internacionais do Sistema de Proteção dos Direitos Humanos (ONU e OEA), utilizando-se dos diversos mecanismos disponíveis, tem ajudado a promover maior aglutinação de apoio aos esforços da luta local. O maior desafio talvez esteja em desbloquear a resistência de setores significativos do Judiciário que

ainda insistem em ignorar os direitos humanos. E mais, é preciso construir campos de luta que pressionem-no para que se torne um poder mais transparente, permeável e sensível à realidade brasileira.

As estratégias também já acumularam significativa capacidade de proposição de políticas, tanto específicas quanto gerais, para atenção e para fazer avançar a responsabilidade do Estado com a realização dos direitos humanos. As organizações também foram capazes de produzir propostas estruturantes no campo da institucionalidade protetiva, como é o caso do Sistema Nacional de Direitos Humanos e todos os aspectos nele implicados. Ademais, também têm sido presença forte nos espaços de monitoramento e controle social, seja na proposição e construção quanto na efetivação (sobretudo os diversos Conselhos, entre os quais os de Direitos Humanos, especificamente). A grande tarefa está exatamente em qualificar a capacidade de controle e avaliação das políticas públicas de forma autônoma e independente, de tal forma a ampliar sua adequação às demandas de direitos humanos e de fazê-las avançar na sua incorporação.

A participação em fóruns e articulações internacionais tem crescido, tanto no universo específico da sociedade civil quanto nos espaços institucionais e nos sistemas internacionais de direitos humanos. No primeiro caso, o Fórum Social Mundial representa importante espaço para qualificar e ampliar a interlocução entre atores locais e organizações continentais e internacionais. Além dele, a afiliação de organizações brasileiras a redes internacionais (FIDH e PIDHDD, entre outras) mostra que a presença brasileira vem crescendo em organicidade. No que tange aos sistemas internacionais, as organizações têm acionado os diversos mecanismos de monitoramento, além de ter ampliado a litigância. A presença de várias Relatorias Especiais da ONU e a apresentação de contra-informes sobre o cumprimento de instrumentos internacionais vêm sendo prática crescente (o exemplo mais emblemático é no Comitê do PIDESC, seguramente, mas não se restringe a ele). A utilização das posições e das recomendações dessas instâncias internacionais no fortalecimento das lutas internas é crescente, e o desafio está em avançar na maior organicidade em lutas internacionais e em ampliar a capacidade de incorporação dos resultados obtidos junto aos organismos internacionais.

A organização de redes de articulação que reúnem diversos atores sociais, em geral com naturezas e estratégias distintas, às vezes complemen-

**Movimentos  
sociais têm  
também sido  
atores  
fundamentais  
na luta pelos  
direitos  
humanos**

tares, tem marcado os últimos anos. Até o final da década de 1990, o MNDH era praticamente a única rede específica de direitos humanos e recentemente novos processos passaram a atuar no tema (Plataforma DhESC, Fórum de Entidades Nacionais – FENDH e Processo de Articulação e Diálogo – PAD, entre outros), sem contar que outras inicialmente não vocacionadas especificamente para o tema passaram também a incorporá-lo, como o Fórum da Reforma Agrária e a ABONG, para citar alguns exemplos). A diversidade e a multiplicação de redes, muitas vezes formadas pelas mesmas organizações, têm acumulado significativamente a capacidade de interlocução e incidência, porém também podem gerar processos de sombreamento e superposição. Daí que o fundamental é encontrar caminhos para que os diversos espaços organizativos somem esforços, mais do que se convertam em fóruns de disputa de interesses.

Uma das grandes e significativas novidades dos últimos anos é a presença de organizações diversas que incorporam à agenda de direitos humanos novos temas e novas perspectivas de abordagem, além de novas estratégias de ação. Nesse sentido, é importante registrar, sobretudo, as questões de gênero, de raça/etnia, de orientação sexual, de geração e outras. Se, de um lado, se reconhecem como e são organizações de direitos humanos, por outro põem exigências novas de abertura de diálogo em diversos sentidos às “organizações tradicionais” de direitos humanos. Trata-se, mais do que ampliar a agenda, de reconfigurá-la, visto que ela é, sobretudo, da diversidade e diversificada. O desafio posto está em abrir canais de diálogo e de articulação, a fim de gerar condições para que essa nova agenda tenha lugar.

Por outro lado, movimentos sociais têm também sido atores fundamentais na luta pelos direitos humanos e trazem por suas práticas e estratégias novas formas de atuação e, sobretudo, a necessidade do enfrentamento e de exercitar o direito de resistência no que se refere às grandes contradições estruturais que marcam o modelo desigual e excludente de desenvolvimento no Brasil. Por isso, o questionamento a grandes projetos de desenvolvimento, a luta pelos compromissos extraterritoriais das transnacionais, a luta contra a concentração da propriedade (rural e urbana) e pela sua socialização e contra o pagamento da dívida e por processos de integração regional e global justos, entre outros aspectos, têm emergido como elementos-chaves na busca pela defesa e garantia dos direitos humanos. Novamente, mais do que o alargamento da

agenda, trata-se de encontrar caminhos para inová-la, sobretudo pela emergência de um novo foco de enfrentamento, o mercado/empresa e os diversos agentes econômicos.

A criminalização da luta social e de suas lideranças tem crescido, mas também vem aumentando a consciência das próprias organizações de que se trata de processo de criminalização de defensores(as) de direitos humanos. A organização do Comitê Brasileiro de Defensores(as) evidencia essa consciência e compromisso. Note-se que o conceito tradicional de defensor(a) de direitos humanos vem ganhando um alargamento positivo, sobretudo por reconhecer que todos(as) os(as) que promovem lutas populares e sofrem algum tipo de ameaça são defensores(as) de direitos humanos. Todavia, mesmo que historicamente tenha havido criminalização da luta social, o que inova é, de um lado, o desafio de os próprios movimentos e organizações sociais construir estratégias e ações para resistir a esse processo e para proteger os(as) defensores(as), e, de outro, a tarefa de construir políticas públicas que possam confrontá-lo – como a construção do Programa de Defensores(as) de Direitos Humanos. Assim, enfrentar a criminalização das organizações e de suas lideranças é um desafio complexo e posto tanto para as próprias organizações quanto para as estratégias de articulação entre elas, para fora, como denúncia e como busca de construção de políticas protetivas.

Talvez o maior trabalho na construção de novas estratégias de luta esteja na ampliação da capacidade de mobilização social em torno da agenda de direitos humanos, enfrentando as travas culturais conservadoras consistentes na opinião pública. Ampliar as fendas e, sobretudo, popularizar a adesão positiva e o reconhecimento amplo da população com os direitos humanos põem-se como desafio estratégico, seja para ampliar a base de apoio da luta, seja para gerar condições de ampliar a efetivação dos direitos.

Em suma, os novos caminhos de luta pelos direitos humanos exigem a construção de uma nova agenda que passa pela reflexão sobre o sentido dos direitos humanos – as concepções que são construídas a partir delas – e, sobretudo, pela explicitação de novos conteúdos e de novas estratégias. Isso significa que a tarefa somente poderá ser cumprida se forem ampliadas a capacidade de diálogo e a construção conjunta desses diversos agentes e processos organizativos. Apostar no sombreamento ou na fragmentação só contribuiria para desmobilizar e abrir espaço para o oportunismo do retrocesso.

**Talvez o maior trabalho na construção de novas estratégias de luta esteja na ampliação da capacidade de mobilização social em torno da agenda de direitos humanos**

**A sociedade brasileira está em vias de democratização e nessa direção, põe-se a tarefa de construção e organização do Estado para efetivar direitos humanos**

### 3.3. Nova institucionalidade protetiva dos direitos humanos – Cabe ao Estado respeitar, promover, proteger e realizar os direitos humanos

A construção de uma institucionalidade pública protetiva dos direitos humanos exige enfrentar desafios de fundo. Eles se desdobram no sentido da organização da forma de ação do Estado quanto da efetivação de espaços públicos (não-estatais). O Brasil já deu passos significativos na direção de dotar a sociedade e o Estado de condições para lidar com os direitos humanos, assumindo a responsabilidade com o respeito, a promoção, a proteção e a realização dos direitos humanos, bem como com a reparação de violações. Todavia, é preciso reconhecer que ainda está longe de efetivamente dar conta do conjunto das demandas postas nesse tema.

A sociedade brasileira está em vias de democratização e nessa direção, põe-se a tarefa de construção e organização do Estado para efetivar direitos humanos. Trata-se de encarar o debate tendo em conta a natureza federativa e de tripartição do poder do Estado; ou seja não serão produzidos avanços nem internamente e nem na forma de atender aos compromissos internacionais sem tal compreensão.

Entendemos que é papel da União pautar esse debate e propor soluções permanentes e estruturantes, até mesmo dando o exemplo – e isso vale tanto para o Poder Executivo, quanto para o Legislativo e o Judiciário. Assim, assumir com força e consequência as deliberações da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos (de 2004) que acumulou um conjunto de propostas concretas e que caminham na direção da efetivação do Sistema Nacional de Direitos Humanos é o primeiro grande desafio, visto que a iniciativa, além de fazer um diagnóstico dos problemas institucionais de fundo, apresenta um conjunto de medidas para enfrentar a situação, seja aprimorando instrumentos, mecanismos, órgãos e ações que já existem, seja para efetivar outros. O discurso de que a proposta é difícil ou incompreendida não cabe, sobretudo quando ela se torna prioridade, já que em outras áreas da gestão pública tem-se encontrado o mesmo debate e com propostas muito assemelhadas (veja-se o ocorrido sobre o Sistema Único de Assistência Social, feito nos últimos anos, por exemplo).

O passo mais imediato, nesse contexto, está em promover a aprovação e a instalação do novo Conselho Nacional de Direitos Humanos. É ina-

ceitável que algo de tamanha importância esteja em tramitação há doze anos. Os pontos de divergência e de convergência já foram identificados nos diversos debates, todavia sem uma ação enérgica e a priorização do assunto por parte do governo dificilmente haverá avanços. Junto com ele, ou talvez a partir dele, será necessário avançar no estabelecimento de Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. Produzir orientações normativas para sua criação, a partir da avaliação dos que atualmente já existem, e uma mobilização da sociedade para tal é tarefa decorrente, a qual se segue essa construção também em nível municipal.

Outro desafio é o de incorporação efetiva, aprimoramento e ampliação de ações dos direitos humanos no conjunto das políticas públicas. Isso passa pela atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) como um exercício amplo de participação e, sobretudo, de formulação estratégica de propostas de medidas a serem adotadas pelo conjunto do governo e do Poder Público. Fazer uma profunda avaliação do atual PNDH e a sistematização de um diagnóstico consistente das principais demandas de ação em direitos humanos constituem os primeiros passos. Mas, ele haverá de ser completado com a elaboração de diretrizes estratégicas para orientar o conjunto das ações.

Em seguida, será fundamental a formulação de ações com previsão de metas, responsabilidades e orçamento para que o Programa deixe de ser apenas uma orientação programática e se complete também como instrumento de ação efetiva. Nesse sentido, será também imprescindível estabelecer uma política consistente de monitoramento e avaliação que abra espaço para posicionamentos independentes da sociedade civil e para posicionamentos públicos, seja dos órgãos de controle interno seja daqueles de controle social da ação política. Avançar no comprometimento de governos estaduais para a construção de Programas nesses níveis é o desafio complementar.

A construção de uma política nacional de direitos humanos exige a atualização do PNDH, mas vai além dele, visto que o esforço maior está em, efetivamente, compreender e implementar ações em todos os espaços de ação pública, superando a idéia de que o órgão de governo de direitos humanos (a SEDH em nível federal) é que, sozinha deverá fazê-lo. Ou o processo resulta de um esforço do conjunto do governo e do Poder Público ou permanecerá como ação importante, mas à margem, pontual, residual e isolada. Entender que entre as tarefas primeiras do Estado está o compromisso com os direitos humanos é um dos maiores

esforços políticos postos na agenda pública imediata. Fazer esse exercício com ampla e qualificada participação das organizações da sociedade civil é mediação essencial para que os sujeitos de direitos humanos sejam os autores e atores das medidas que serão implementadas.

### 3.4. Enfrentamento do modelo excludente de desenvolvimento – Justiça e solidariedade com sustentabilidade

A exclusão social é marca histórica do processo de desenvolvimento implementado no Brasil. As estratégias para superá-la têm, via de regra, proposto para a sociedade que a saída é o crescimento econômico. Todavia, mesmo com tal crescimento positivo, ainda que baixo, o que se tem visto é que sozinho não dá conta de enfrentar a desigualdade, até porque, resulta, em geral, no seu contrário, o aumento da concentração. Assim, sem uma ampla e forte ação de distribuição da renda e da riqueza, o que não se faz somente com políticas de transferência de renda como programa público, dificilmente se poderá reverter o quadro e garantir um desenvolvimento sustentável e solidário que seja capaz de abrigar a todos(as) os(as) brasileiros(as).

O aprofundamento do modelo neoliberal de organização do Estado e da economia e de inserção do País no processo de globalização tem contribuído mais para agravar a situação do que para melhorá-la. O cumprimento dos compromissos com o ajuste estrutural já não depende de acordos com instituições internacionais (FMI, por exemplo), visto que parece ter sido incorporado à prática política. O Brasil ainda não foi capaz de construir uma alternativa de desenvolvimento que seja própria, feita a partir da autodeterminação do seu povo e como um direito mais do que como uma ação unicamente da iniciativa livre do mercado, como preceituam os instrumentos internacionais de direitos humanos. Pensá-lo com esses pressupostos e no contexto da integração regional e de cada vez maior globalização e com postura soberana é a questão que se põe.

Enfrentar as saídas fáceis em torno de grandes projetos que são ilusoriamente vendidas como soluções para os problemas é o desafio. Grandes projetos são, em geral, potencialmente produtores de violações sistemáticas dos direitos humanos, em especial daqueles das populações tradi-

cionais e locais, diretamente atingidas por eles, sem ser capazes de incorporá-las, geram sua expulsão. Resistir a eles implica exigir que, além de terem que fazer e respeitar Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental, também passem a ser obrigados a cumprir as recomendações de Estudos e Relatórios de Impacto em Direitos Humanos – proposta nova e em construção. Será necessário construir esse novo instrumento de resistência e ação política com ampla participação da sociedade, com acesso à informação e, sobretudo, com a garantia preliminar de que o direito à resistência será respeitado e não ser motivo para acusar os que eventualmente se opõem como se fossem os que patrocinam o atraso.

Em suma, construir um amplo processo capaz de gerar novas bases para o desenvolvimento, entendido como um direito humano e como uma mediação para a realização de todos os direitos humanos de todas as pessoas, é a urgência que se apresenta e que precisa se traduzir em compromisso dos agentes sociais, políticos, econômicos e culturais.

### 3.5. Segurança é um direito humano, com direitos humanos – Menos violência e mais mediação de conflitos

O enfrentamento da violência que marca profundamente as relações nos meios agrários, fronteiriços e urbanos, exige construir políticas de segurança pública pautadas centralmente pelos direitos humanos. Mais do que isso, está posto o desafio de encontrar estratégias e alternativas para encarar a violência com práticas de mediação de conflitos, a exemplo de iniciativas que já existem em alguns lugares do País.

O conceito de proteção social implica uma abordagem integrada de políticas de diversas ordens. Uma das principais está exatamente na ampliação da oferta de serviços públicos fundamentais (presença do Estado), completada com o incentivo ao processo de organização social e comunitária mediante iniciativas diversas. A reconstrução do tecido social, dilacerado pela pobreza, pela desigualdade e pela violência, exige mais do que atuações de detenção ou de contenção – necessárias para o combate ao crime organizado, entre outras formas, mas insuficiente para confrontar a violência cotidiana, maior causadora de sofrimento e morte. A implementação de programas de capacitação de agentes públicos e das organizações da sociedade civil para atuar na mediação de conflitos mostra-se como alternativa consistente e que ajuda a construir processos de promoção da organização comunitária e de proteção social.

**Enfrentar as saídas fáceis em torno de grandes projetos que são ilusoriamente vendidas como soluções para os problemas é o desafio**

A busca de alternativas para a juventude, por meio de sua integração no processo educacional formal, de programas de incentivo à produção cultural popular, do protagonismo juvenil, da inserção no trabalho, entre outras, constitui medidas urgentes para superar o quase “genocídio do futuro” verificado nos grandes centros urbanos. A implementação de instituições sociais que promovam medidas socioeducativas para a integração social de adolescentes em conflito com a lei, utilizando mecanismos de mediação e de justiça restaurativa, complementa esta tarefa. Enfrentar a criminalização da pobreza exige um investimento na reconstrução do lugar social dentro das dinâmicas locais das comunidades.

Obviamente essas medidas não são suficientes para superar a violência, sobretudo aquela patrocinada pelo crime organizado – para a qual deverão ser construídas alternativas de abordagem baseadas na inteligência policial, associadas à capacitação dos agentes de segurança. Todavia, poderão abrir caminhos para que as próprias comunidades encontrem meios adequados e redirecionem a própria ação dos agentes públicos de segurança a seu favor. O enfrentamento da violência exige mais do que força, requer inteligência policial, organização comunitária e políticas públicas adequadas e de ampla cobertura social, pelo menos.

### 3.6. Promoção da igualdade e da justiça social no centro da agenda – A paz se faz com construção coletiva

A promoção da igualdade e da justiça social está posta como grande desafio da sociedade brasileira. São pressupostos fundamentais para tal: a compreensão de que a diversidade é marca da dinâmica social e há que ser valorizada; o conflito é salutar e positivo como elemento de explicitação das diferenças de toda ordem e de busca de construção de consensos; a participação de todos os agentes sociais é exigência; o enfrentamento dos entraves estruturais que reproduzem a desigualdade é urgência; a construção de alianças estratégicas para a transformação é imprescindível.

Enfrentar a desigualdade exige conjugar, de forma consistente e profunda, os aspectos que transversalizam o debate, sobretudo questões de gênero, étnico-raciais, geracionais e de classe. As medidas a serem adotadas não podem pôr em confronto esses aspectos, forçando a sociedade a ter que optar por um deles, o que significa encontrar medidas de

integração social que ultrapassem a simples acomodação de interesses e o recorrente escamoteamento do debate.

O lugar-comum da percepção da desigualdade já não pode subsistir como simples constatação. As medidas para encará-la exigem ação consistente e que efetivamente seja capaz de produzir mudanças na estrutura concentradora. Trata-se de uma opção radical – mudança pela raiz – que requer medidas duras que precisam chegar a ser uma efetiva demanda consistente fruto da mobilização social. O desafio central da agenda brasileira pós-estabilidade econômica – construída, até mesmo, praticamente com a manutenção inalterada da desigualdade em todos os sentidos – não está somente no crescimento econômico. Apostar nele, por maior que seja, não será suficiente para enfrentar nem mesmo a desigualdade de renda e riqueza e menos ainda as outras desigualdades.

Nesse sentido, à luz dos direitos humanos, a inclusão social – sinônimo de enfrentamento das desigualdades – exige uma abordagem que preserve a diversidade e a promova, gerando espaço para que a criatividade popular se desenvolva e ganhe lugar. Mas isso implica enfrentar de forma consistente a concentração da propriedade e da riqueza (tanto da terra rural quanto urbana); a ampliação da oferta de trabalho – em diversas formas; e, sobretudo, a ampliação da oferta e do acesso a serviços públicos universais e de qualidade que sejam efetivados como política pública de atenção aos direitos humanos.

### 3.7. Mais ação, menos retórica – Na gramática dos direitos humanos, teoria é prática

Direitos humanos pode se tornar um conteúdo retórico e facilmente ouvido das mais diversas bocas – seja para promovê-los, seja para criticá-los. Não faltam os que acreditam, e não parecem poucos – que uma das razões dos problemas brasileiros está exatamente no fato de que “no Brasil há muitos direitos e poucos deveres” – como se pudesse haver uns sem os outros e vice-versa. Não faltam também os que crêem que as violações de direitos humanos são fruto de resquícios de atraso, simplesmente – coisas do Brasil dos grotões, até porque, a modernização consumista teria se encarregado de trazer consigo a consciência civilizada. Estranho, de um lado e do outro. Exageros retóricos completamente equivocados.

**Direitos humanos pode se tornar um conteúdo retórico e facilmente ouvido das mais diversas bocas**

A retórica, já diziam os gregos, serve mais para dissimular e menos para produzir convencimento. Leva a soluções fáceis para problemas difíceis. Leva a acreditar que é simples resolver questões complexas. Por outro lado, não se trata de advogar que se deva complicar ou dificultar o que não precisa ser assim entendido. Trata-se, sim, de ampliar a compreensão e a consciência crítica e de encontrar caminhos consistentes e sustentáveis para o enfrentamento dos problemas.

A prática é o campo da política e é nela que se pode identificar sua verdade. Nesse sentido, é exatamente agindo que se poderá superar as contradições estruturantes da vida brasileira. A política não se esgota na técnica de compor interesses. Ela é bem mais do que isso, é a prática de enfrentar os conflitos e de construir os consensos baseados em argumentos. Por isso, mais do que retórica, precisa-se de ação política.

Essas idéias gerais valem sobejamente para os direitos humanos. Nos últimos anos têm-se acumulado muitas propostas, muitas sugestões, muitas análises, falta a coragem solidária para fazer com que as intenções se transformem em ações.

#### 4. Por uma nova cultura dos direitos humanos

Finalmente, reforçamos uma idéia que, em nosso entender, resume o conjunto dos desafios postos: a necessidade de construção de uma nova cultura dos direitos humanos. Falar de cultura é falar de construção de um *modo de ser*, no sentido clássico, de um *ethos*, de uma nova *ética*, uma *ética dos direitos humanos*. É dessa forma que se poderão reforçar, em termos de direitos humanos, as atitudes básicas que caracterizam a humanidade, a indignação e a solidariedade. A primeira mobiliza para a reação; a segunda para a ação. Juntas, põe em marcha a geração de condições para que a sociedade encontre caminhos para a realização da dignidade de cada uma e de todas as pessoas. A lógica do descartável, do consumo, do individualismo, que geram a “amnésia antropológica” – o esquecimento e o embrutecimento do humano e de sua humanidade – não soterraram completamente esses sentimentos e essas atitudes.

Se isso não passa de uma crença, como preferem os cétricos e os cínicos – sempre de plantão na exigência de objetividade e de respostas prontas para tudo –, que assim seja. Afinal, que seria do *topos*, sem *u-topos* – o que seria do lugar atual, sem uma utopia – um ainda-sem-lugar!

**Falar de cultura é falar de construção de um modo de ser, no sentido clássico, de um ethos, de uma nova ética, uma ética dos direitos humanos**

Aliás, em matéria de direitos humanos talvez esta seja a maior aposta: acreditar sempre e de novo que a humanidade vale mais, muito mais do que qualquer preço – melhor, vale exatamente por não ser possível atribuir-lhe qualquer preço. Até porque construir uma cultura dos direitos humanos é reconstruir relações – superar a “in-diferença” – e abrir espaços de diálogo humano em vista de maior humanização. Acreditar é condição para agir. Agir é a mediação para transformar. Transformar tem sentido como construção do novo, sempre, de novo.

## NOTAS

<sup>1</sup> Aprofundamos estes aspectos de concepção em “Direitos Humanos: uma reflexão acerca da justificação e da realização”. In: CARBONARI, Paulo César; KUJAWA, Henrique Aniceto. *Direitos Humanos desde Passo Fundo*. Passo Fundo: CDHPF/EdIFIBE, 2004, p. 89-109 e em CARBONARI, Paulo César. “A construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos”. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA GAÚCHA. Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. *Relatório Azul 2004: Garantias e Violações dos Direitos Humanos*. Edição Comemorativa de 10 anos. Porto Alegre: Corag, 2004, p. 344-369. Este último texto é aproveitado em grande parte e complementado em vários aspectos.

<sup>2</sup> Aprofundamos estes aspectos em CARBONARI, Paulo César. Raízes da violência: uma abordagem com pistas programáticas. *Revista Tempo e Presença*. Rio de Janeiro: Koinonia, ano 27, n. 339, jan/fev 2005, p. 7-17.

<sup>3</sup> Por exemplo, o Código Comercial de 1850 previa que mulheres casadas somente poderiam abrir negócio com autorização do marido. A disposição só mudou definitivamente com o novo Código Civil, em 2002.

<sup>4</sup> A Carta das Nações Unidas conta com três instrumentos de direitos humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e os Pactos Internacionais dos Direitos Cívicos e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ambos de 1966). No Brasil, 1966 é o segundo ano da ditadura e dois anos antes do Ato Institucional nº 5, que cassou direitos políticos e instaurou o período mais cruel da ditadura militar.

<sup>5</sup> Exemplos são bem conhecidos, mas não é demais lembrar ao menos alguns como: Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Pastoral Operária (PO), Articulação Nacional de Movimentos Populares (Anampos), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

<sup>6</sup> Sugestivas, nesse sentido, as manifestações públicas de diversos movimentos e organizações populares (entre as quais as Cartas do MNDH) sobre as ações em direitos humanos, de modo particular. Uma coleta e uma sistematização delas poderiam ajudar a fazer um balanço e uma análise sobre o assunto. Fica para outra oportunidade.

<sup>7</sup> Direitos Humanos estão na Constituição Federal como princípios fundamentais (Artigos 1º a 4º), como garantias fundamentais (Artigo 5º), como direitos sociais (Artigo 6ºss) e como direitos políticos (Artigos 14ss).

<sup>8</sup> O MNDH esteve representado por dois dirigentes nacionais e teve ativa participação no processo preparatório, nos debates durante a Conferência e também nos encaminhamentos de seu seguimento.

<sup>9</sup> Para aprofundamento, conferir, entre outros: LINDGREN ALVES, J.A. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo/Brasília: Perspectiva/FAG, 1994; e CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997, v. I, II e III.

<sup>10</sup> Respectivamente, por meio dos Decretos nº 592 e n. 591, ambos de 06/07/1992.

<sup>11</sup> Mensagem do Poder Executivo nº 663, de 22/08/94, na Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 4.715/94. Tramitou na Câmara até final de 2001 e depois seguiu para o Senado, onde, em 30/06/2004 recebeu um substitutivo. Retornou à Câmara e aguarda nova votação.

<sup>12</sup> A partir de 01/01/2003 transformada em Secretaria Especial dos Direitos Humanos, com status de Ministério ligado diretamente à Presidência da República. Teve sua organização recentemente reformulada pelo Decreto nº 5.174, de 09/08/2004, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro de Cargos da SEDH.

<sup>13</sup> A primeira (1996), sobre as bases para o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH); a segunda (1997), sobre o Direito Humano à Educação, fez uma avaliação do PNDH e pediu sua reformulação; a terceira (1998), no cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos; a quarta (1999), sobre os DhESC, decidiu pela construção do Relatório da Sociedade Civil sobre o cumprimento do PIDESC; a quinta (2000), sobre o combate à violência e a promoção da paz; a sexta (2001), teve o lançamento da proposta do Sistema Nacional de Direitos Humanos pelo MNDH; a sétima (2002), mapeou estratégias para o combate à violência; a oitava (2003), sobre a proposta do Sistema Nacional de Direitos Humanos, aprovou que a nona seria deliberativa; a nona (2004) definiu os contornos do Sistema Nacional de Direitos Humanos e foi a primeira antecedida de 26 conferências estaduais e uma distrital que escolheram delegados(as); e a décima (2006), sobre direitos humanos e modelo econômico.

<sup>14</sup> Decreto nº 1.904 de 13/05/1996. Recebeu críticas na II Conferência Nacional de Direitos Humanos por não contemplar os Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais, o que levou à sua reformulação e à promulgação do Segundo Plano Nacional de Direitos Humanos (Decreto n. 4.229, de 13/05/2002). As críticas foram apresentadas por Jayme Benvenuto Lima Jr, representante do MNDH. Para mais detalhes sobre o PNDH ver nosso texto em CARBONARI, Paulo César. Realização dos Direitos Humanos. *Coletânea de Referências*. Passo Fundo: IFIBE, 2006, p. 77-94.

<sup>15</sup> A primeira foi criada na Assembléia Legislativa Gaúcha, em 1980. Hoje todas as Assembléias Legislativas contam com Comissões de Direitos Humanos.

<sup>16</sup> Vários Estados, entre eles São Paulo, Paraíba e Rio Grande do Norte, para citar alguns, elaboraram Planos Estaduais. Para o desenvolvimento desse processo firmou-se um convênio entre a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e o Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP). O MNDH teve papel determinante, subsidiado pela Misereor, e desenvolveu atividades de capacitação para a construção de Planos em mais de 15 estados.

<sup>17</sup> Já são 16 os estados que criaram e mantêm Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. Para aprofundamento do tema, entre outros: PINTO LIRA, Rubens. "Os conselhos estaduais de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa". *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 33, nº 130, abr-jun 1996, p. 175-182. Aprofundamos o assunto em CARBONARI, Paulo César. "Realização dos Direitos Humanos". *Coletânea de Referências*. Passo Fundo: IFIBE, 2006, p. 55-75.

<sup>18</sup> Promulgada em 30/12/2004. Inclui um novo § 3º no artigo 5º, que tem a seguinte redação: "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três

quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Inclui um novo § 4º com o seguinte texto: “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”.

<sup>19</sup> A controvérsia sobre o status dos tratados internacionais de direitos humanos no âmbito do sistema jurídico interno tem posições divergentes: a posição majoritária dos Tribunais Superiores é de que o status é de legislação ordinária (para uma panorâmica sobre o assunto, entre outros, ver: PANDJIARDJIAN, Valéria. *O Brasil e os Tratados Internacionais: a CEDAW e o Protocolo Facultativo*. Brasília: Agende, 2000 (mimeo)); porém, entre os juristas, há posições divergentes e que consideram o status constitucional dos tratados (Antônio Augusto Cançado Trindade e Flávia Piovesan defendem status constitucional (Ver, entre outros: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (ed.) *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. 2.ed. San José, Costa Rica: IIDH/CICV/ACNUR/CE/ASDI, 1996; e PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 5a. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002).

<sup>20</sup> O texto resultou de uma iniciativa conjunta entre Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar (FIAN Brasil). Trata-se da tradução de material produzido pelo Secretariado Internacional da FIAN.

<sup>21</sup> Rede continental que reúne organizações da sociedade civil que atuam nestes temas, sobretudo em DhESC (ver [www.pidhdd.org](http://www.pidhdd.org)). É de 24/07/1998 a Declaração de Quito sobre a Exigibilidade dos DESC, na qual figuram organizações brasileiras como signatárias (MNDH, FASE, AJUP, Fundação Ford Brasil). A articulação definitiva e a formação da Plataforma DhESCA Brasil somente veio a ocorrer definitivamente em 2000. Mais informações em [www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)

<sup>22</sup> A atuação brasileira foi inédita, já que, pela primeira vez, o Comitê recebeu o informe da sociedade civil antes do informe oficial (o governo apresentou o informe oficial em agosto de 2001). A apreciação pelo Comitê deu-se em maio de 2003 e resultou em suas observações conclusivas com recomendações ao Estado brasileiro. Uma sistematização desse processo está em PLATAFORMA DHESC BRASIL. *Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. O cumprimento do PIDESC pelo Brasil. Resumo Executivo do Contra Informe da Sociedade Civil, Observações Conclusivas do Comitê, Comentários. Brasília: Plataforma DhESC Brasil, 2003.

<sup>23</sup> Em 2002, Jean Ziegler, sobre direito à alimentação; em 2003, Asma Jahangir, sobre execuções sumárias, e Katharina Tomasevski, sobre direito à educação; em 2004, Miloon Kothari, sobre o direito à moradia adequada, Leandro Despouy, sobre independência do Poder Judiciário e Arjun Sengupta, expert independente sobre direito ao desenvolvimento; em 2005, Hina Jilani, sobre proteção de Defensores.

<sup>24</sup> O Brasil reconheceu a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos por meio do Decreto Legislativo nº 89, de 03/12/ 1998. Com isso o § 1º do Artigo 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos passou a ter vigência no Brasil. Até o momento há apenas um caso brasileiro na Corte (Caso C 139 – Damião Ximenes Lopes). Tem origem na denúncia nº 12.237, recebida pela Secretaria da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 22/11/1999. Em 17/08/2006 o Brasil foi condenado por unanimidade pela Corte – primeira condenação – por ter violado sua obrigação geral de respeitar e garantir os direitos humanos; o direito à integridade pessoal de Damião e de sua família; e os direitos às garantias judiciais e à proteção

judicial a que têm direito seus familiares, ficando obrigado a pagar indenização aos familiares. São dois casos de Medidas Cautelares: Presídio Urso Branco, RO (Resoluções de 18/06 e 29/08 de 2002, de 22/04 e 07/07 de 2004 e de 21/09/2005); e FEBEM Tatuapé, SP (Resoluções de 17 e de 30/11/2005). Informações disponíveis no sítio oficial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos- CIDH, em < www.corteidh.or.cr> . Acesso em: 10 jul.2006. Destaque-se neste sentido a atuação do CEJIL como importante agente de incentivo ao uso do Sistema Interamericano. A partir daí nasceram várias iniciativas, entre as quais o *Programa dh internacional*, coordenado pelo MNDH e pelo GAJOP.

<sup>25</sup> Estima-se que o processo da IX Conferência Nacional, realizada de 29 de junho a 2 de julho de 2004 em Brasília, antecedida de 26 Conferências Estaduais e uma Distrital tenha envolvido diretamente, seja nas atividades ou em processos preparatórios, em torno de 20 mil pessoas.

<sup>26</sup> Em termos sistemáticos, o tema da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos (2004), a construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH), resume de maneira substantiva todo esse processo e abre novidades significativas. Mas, ainda parece estar longe da agenda política, ao menos aquela dos mandatários de turno, em todos os níveis. Para mais detalhes sobre a proposta ver: Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). *Sistema Nacional de Proteção dos Direitos Humanos*. Proposta para Debate. Brasília: MNDH, 2001; e Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). *Caderno de Estudos: Sistema Nacional de Direitos Humanos CIDH – SNDH*. Brasília: MNDH, 2004.

<sup>27</sup> Em 2005, o País ficou em 63º lugar no ranking do IDH, com expectativa de vida de 70,5 anos, taxa de alfabetização em 88,4%, taxa de matrícula em 91%, PIB *per capita* em US\$ 7.790 e IDH em 0,792. Se o IDH fosse calculado com base na renda dos 20% mais pobres (mantendo-se as demais variáveis), o Brasil passaria a ocupar a 115ª posição. Cf. ONU/PNUD. *Brasil fica em 63º no ranking do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)*. Disponível em [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br). Acesso em 14/09/2005.

<sup>28</sup> POCHMANN, Márcio (coord). *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez (5 vol). Segundo o Atlas, os “mais ricos” do País correspondem a 0,01% do total de famílias (em torno de 5 mil) e detêm riqueza equivalente a 40% do PIB. Note-se que o decil mais rico detém 75% de toda a riqueza nacional, o que significa que 90% da população não tem acesso a mais do que 25% do PIB.

<sup>29</sup> Estudos do IBGE publicados no final do ano de 2005 apontam que, de 1993 a 2004, o Índice de Gini passou, respectivamente, de 0,571 para 0,535. Cf. entre outros, “Desigualdade cai no Brasil desde 1993”. *Jornal Folha de São Paulo*, 04/12/2005. Com dados fornecidos pelo IBGE/PNAD.

<sup>30</sup> Lei nº 10.835, de 2004. Prevê acesso a uma renda não-condicionada, direito universal de todos(as) os(as) cidadãos(ãs), independentemente do status social ou econômico (Bolsa-Família é condicionada à renda, frequência escolar e atualização da vacinação dos filhos), implementação em etapas, a partir das camadas mais necessitadas da população, com início a partir de 2005. O governo, no entanto, ainda não aprovou um plano para sua implementação. Para uma abordagem mais apurada ver FIAN Brasil. *Direito humano à alimentação adequada no Brasil: Informe 2005*. Organizado por Enéias da Rosa e Iríio Luiz Conti. Passo Fundo/Goiânia: IFIBE/FIAN, 2006. Há também várias análises em [www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br)

<sup>31</sup> IPEA. *Radar Social*. Brasília: Ipea, 2005, p. 50-61. Segundo o Instituto, em 2003 eram 21,9 milhões de pessoas na indigência (renda domiciliar *per capita* de até 1/4 do salário mínimo – à época de R\$ 240,00), equivalente a 12,9% da população brasileira. O número de pobres (renda domiciliar *per capita* de até 1/2 salário mínimo) era de 53,9 milhões de pessoas, 31,7% da população total.

<sup>32</sup> Para ilustrar, nota-se que o estado com maior pobreza é Alagoas (Nordeste), com 62,3% da população em situação de pobreza, em contraste com Santa Catarina (Sul) com 12,1%. O percentual de população negra nessa situação é de 44,1% em média no País, aparecendo novamente Alagoas, com 67,8%, numa ponta, e o Rio de Janeiro, com 24,8% na outra. Considerando a população urbana (cerca de 80% do total no País), a média de pobreza é de 27%, da qual a população urbana pobre de Alagoas é de 54,9% e a de Santa Catarina é de 11,3%. No caso da população rural, o percentual médio de pobreza no País é de 57,1%, do qual 77,2% dos alagoanos e 16% dos catarinenses são pobres (Cf. IPEA. *Op. cit.*). Segundo a PNAD/IBGE, 1999, o percentual de indígenas abaixo da linha de pobreza era de 56% e abaixo da linha de indigência era de 22,3%. Estimativas realizadas por meio de um cruzamento de dados da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e da Pastoral da Criança apontaram que a taxa de desnutrição das crianças indígenas era 115,5% maior do que a registrada nos demais grupos raciais da população. Segundo a Funai, são 600 as reservas indígenas no País e ocupam 12% do território nacional. Dessas, 354 já estão regularizadas, 45 estão em processo de homologação, 44 tiveram limites reconhecidos pela União, 22 tiveram limites aprovados pelo órgão e 135 estão em estudo também pela Funai. Vivem no Brasil aproximadamente 430 mil indígenas de 220 diferentes etnias. Cf. [www.funai.org.br](http://www.funai.org.br)

<sup>33</sup> Ver resultados do Censo da Educação Básica, por exemplo, disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

<sup>34</sup> Dados disponíveis em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

<sup>35</sup> Segundo a Fundação Carlos Chagas, a desigualdade persiste durante os últimos 26 anos. Os rendimentos dos que atingiram os mais altos níveis de escolarização (15 anos ou mais, ou que cursaram faculdade) e que são superiores a 10 salários mínimos somam 42% dos homens e apenas 18% das mulheres. Em 2003, aproximadamente 55% das mulheres no mercado de trabalho concluíram pelo menos o ensino fundamental, enquanto 55% dos homens empregados não conseguiram terminar esse ciclo. O aspecto positivo do nível de instrução não se reflete nos salários: em 2003, os homens com até três anos de estudo recebiam, em média, um salário de R\$ 343,30 contra R\$ 211,00 pagos às mulheres com o mesmo nível de escolaridade; para aqueles com entre oito a dez anos de estudo, o salário médio pago foi de R\$ 631,70 para homens contra R\$ 350,60 às mulheres; acima de onze anos de estudo, a pesquisa mostra que a relação permaneceu inalterada: as mulheres recebiam 58,6% do rendimento dos homens com a mesma escolaridade.

<sup>36</sup> De fato, em 2001, de acordo com dados da PNAD/IBGE, o percentual de negros ocupados, com 16 anos ou mais, que contribuía para a Previdência Social era de 39%. Esse índice, no entanto, alcançava 54% entre os brancos. Ver [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

<sup>37</sup> Documentários e livros têm revelado de maneira dura essa situação e esse desafio. Vale lembrar, entre outros: *Cabeça de Porco e Falcões, os meninos do tráfico*, de MV Bill em conjunto com Celso Athayde e Luiz Eduardo Soares.

<sup>38</sup> Segundo Ricardo Paes de Barros, do Ipea, se o Brasil reduzisse em 5,5% a concentração da renda, a pobreza extrema cairia pela metade. Por outro lado, esperar que o crescimento econômico resolva o assunto exigiria crescer 55%, o que equivale a

uma taxa de 4% ao ano durante 11 anos. Cf. MENDONÇA, Ricardo. “A pobreza do debate”. Rio de Janeiro, *Revista Época*, n. 417, de 15/05/2006, p. 46-50.

<sup>39</sup> Para maiores informações ver [www.diap.org.br](http://www.diap.org.br). Nas eleições de 2006, por exemplo, somente 13,95% dos candidatos, em média, são mulheres. Mesmo que baixo, o percentual de candidatas é 23% a mais do que nas eleições de 2002. Para mais informações ver [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)

<sup>40</sup> O professor José Geraldo de Souza Jr. (UnB) diz que “no âmbito de um mesmo tribunal [no caso o de São Paulo], por razões estritamente técnicas, absolve o responsável por uma ação policial-militar de controle de presídio que resultou na morte de 111 internos do complexo penitenciário, enquanto, por razões técnicas, se mantém presa, até o limite de forte reação social, mulher idosa, de 79 anos, doente terminal, ex-bóia-fria, que não consegue indulto nem relaxamento de prisão, acusada de tráfico de drogas (*Folha de São Paulo*, edições de 28, 29 e 30/11/2005) e nega-se, reiteradamente, *habeas-corpus* para uma empregada doméstica, de 18 anos, acusada de ‘roubo’ de um pote de margarina no valor de R\$ 3,20, compelida, diz o seu advogado, pelo estado de miséria pela qual passa juntamente com sua família”. Disponível em [www.unb.br/fd/colunas\\_prof/jose\\_geraldo/abr\\_06.htm](http://www.unb.br/fd/colunas_prof/jose_geraldo/abr_06.htm). Acesso 06/07/2006.

<sup>41</sup> Publicada em dezembro de 2004. Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)

<sup>42</sup> UnB. Pesquisas Sociais Aplicadas (DATAUnB). *A imagem do Judiciário junto à população brasileira*. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

<sup>43</sup> SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, USP, ano 18, n. 51, 2004, p. 86.

<sup>44</sup> A dívida social histórica, até 2004, era de R\$ 7,2 trilhões, ou seja, quase 10 vezes a atual dívida financeira pública. Cf. POCHMANN, M. *A esquecida dívida social*. [http://agenciartamaior.uol.com.br/boletim/imp\\_boletim.asp?id=1204](http://agenciartamaior.uol.com.br/boletim/imp_boletim.asp?id=1204), publicado em 29/03/2005. Acesso em 11/10/2005.

<sup>45</sup> Por exemplo, no governo Fernando Henrique, de 1995 a 2002, houve uma redução de 13,8% nos gastos sociais do setor público (em contrapartida, o dispêndio financeiro – com dívida – cresceu 13,4%). Cf. *Idem*. *Finanças públicas anti-sociais*. [http://agenciartamaior.uol.com.br/boletim/imp\\_boletim.asp?id=1378](http://agenciartamaior.uol.com.br/boletim/imp_boletim.asp?id=1378) de 18/07/2005. Sobre parte do governo Lula, com base em estudo do orçamento federal de 2004, o INESC concluiu que “o ano de 2004, o segundo do governo Lula, comprova que o País manteve a opção de desviar os recursos do orçamento para pagamento da dívida pública ao invés de investir no resgate da dívida social. Há, portanto, uma inversão de prioridades”. Ver: INESC. *Boletim Orçamento*. Ano IV, nº 7, jul. 2005, p. 1 – Editorial. Disponível em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

<sup>46</sup> Exemplo clássico é o das reformas constitucionais sobre o tema da Previdência Social.

<sup>47</sup> Dados educacionais colhidos de IBGE/PNAD 2003 e SAEB 2003.

<sup>48</sup> Dados da moradia colhidos de Censo IBGE 2000 e IBGE/PNAD 2003.

<sup>49</sup> Em 2004, por exemplo, segundo o INESC, do orçamento público liquidado de quase R\$ 1 trilhão, mais de 56% foi gasto na rolagem e 15% no pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Do restante, 29% foram transferências para estados, municípios e legislativo e judiciário e somente 19% foram usados pelo governo federal para executar programas e ações previstas no Plano Plurianual 2004-2007. O ano de 2004 fechou com a dívida pública equivalente a 51,7% do PIB. Cf. INESC. *Boletim Orçamento*. Ano IV, nº 7, jul. 2005, p. 4. Disponível em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

<sup>50</sup> Em 2003 foram gastos R\$ 145 bilhões com juros da dívida pública, mais do que todas as despesas dos três poderes em nível federal (fora a Previdência Social); o valor equivale a 18 vezes o orçamento geral anual de todas as universidades federais. Cf. [http://agenciartamainor.uol.com.br/boletim/imp\\_boletim.asp?id=901](http://agenciartamainor.uol.com.br/boletim/imp_boletim.asp?id=901), de 18/06/2005.

<sup>51</sup> Segundo Pochmann, nos vinte anos de democracia brasileira calcula-se uma transferência acumulada de R\$ 1,2 trilhão, por meio do pagamento de juros aos ricos que detêm a posse dos títulos públicos. O estudo mostra que, no período de Fernando Henrique (1998-2002), a transferência anual de fundo público para os ricos foi de R\$ 71,4 bilhões; no período de José Sarney (1985-1989) o repasse anual foi R\$ 65,5 bilhões; e nos dois primeiros anos do governo Lula (2003-2004) a transferência anual foi de R\$ 60,8 bilhões. Nos mesmos vinte anos, o Brasil registrou uma expansão da produção de 2,6% ao ano em média, enquanto o mundo cresce a quase 4% anuais – uma diferença de 54%. Cf. *Plutocracia do capital financeiro*. [http://agenciartamainor.uol.com.br/boletim/imp\\_boletim.asp?id=1251](http://agenciartamainor.uol.com.br/boletim/imp_boletim.asp?id=1251), publicado em 27/04/2005.

<sup>52</sup> Veja-se o Artigo 2º do PIDCP e do PIDESC, incorporado, em outros termos, no Título I (Artigos 1º a 4º) da Constituição Federal.

<sup>53</sup> O rebaixamento de status, de maio a dezembro de 2005, produziu um impacto negativo e uma falta de ação. O retorno ao status ministerial veio em função da grande pressão da sociedade civil e da ação do Parlamento. O MNDH manifestou-se à época dizendo que o fato demonstrava a falta de prioridade do governo com o tema.

<sup>54</sup> Para maiores informações ver INESC. *Nota Técnica n 99*, agosto de 2005.

<sup>55</sup> Registram-se dois projetos federais importantes e que já se tornaram lei: a que combate à corrupção eleitoral e a que criou o Fundo e o Conselho Nacional de Moradia Popular.

<sup>56</sup> Para aprofundar o assunto ver, entre outros: CARVALHO, Maria do Carmo A A, TEIXEIRA, Ana Cláudia C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Pólis, 2000; DAGNINO, E. (org) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002; AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, n 39, 1997; TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos sociais e Conselhos. *Cadernos Abong*, Rio de Janeiro: Abong, n 15, jul. de 1996; IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro, 1997. O artigo de José Antônio Moroni, nesta publicação, aprofunda e atualiza o debate.

<sup>57</sup> Para aprofundamento ver, entre outros, INESC. *Nota Técnica n. 100*, setembro de 2005. Disponível em [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br).

<sup>58</sup> Como o Sistema de Informações Gerenciais do Plano Plurianual (Sigplan), que disponibiliza informações sobre metas físicas de programas e ações do governo, e o Sistema de Análise Gerencial de Arrecadação (Angela), que gerencia a receita tributária da União.

<sup>59</sup> Como atestou o relator da ONU para o tema, Nigel Rodley, quando esteve no Brasil, em 2000, e o Comitê da ONU (CAT) encarregado de monitorar a aplicação da Convenção contra a Tortura. Para ver relatórios consultar: [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>60</sup> Segundo o Ipea, a taxa de homicídios saltou de 11,4 vítimas por 100 mil habitantes, em 1980, para 29,1 em 2003, a quarta maior do mundo (2002); o índice de homicídios na faixa etária de 18 a 29 anos foi de 64,7 por 100 mil habitantes; a segunda faixa etária com maior taxa é a de 13 a 17 anos. Os percentuais de homicídios de negros também são superiores aos dos brancos; em 2003, as Regiões Metropolitanas tinham as seguintes taxas: Recife – brancos 15,5 e negros 102,3; São Paulo – brancos 42,6 e negros 70; Brasília – brancos 11,7 e negros 61,5; Salvador – brancos 2,3 e negros 30,7; e Porto Alegre – brancos 26,4 e negros 38. Observe-se que, em média, a diferença da taxa vai de 15 vezes, em Salvador (a maior), para 1,4 vez, em Porto Alegre (a menor). Cf. IPEA. *Radar Social*. Brasília: Ipea, 2005, p. 108-120.

<sup>61</sup> O risco de o homem jovem de 20 a 29 anos morrer vítima de arma de fogo é sete vezes superior ao restante da população e quatro vezes superior ao restante da população masculina. O risco de morte para esses jovens homens é 38 vezes maior que o da população feminina e 20 vezes superior quando comparado com a população feminina da mesma faixa etária. Em 2002, a taxa de mortalidade da população branca foi de 16,6 e da preta, cerca de duas vezes superior, 30,1 por 100 mil habitantes. Informações de PHEBO, Luciana. *Impacto da arma de fogo na saúde da população no Brasil*. RJ: ISER/Viva Rio, 2005, p. 16-18.

<sup>62</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. DEPEN. *Sistema Penitenciário no Brasil*. Dados Consolidados. Brasília: Ministério da Justiça, 2006. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/depen/sistema/CONSOLIDADO%202006.pdf> Acesso em: 11 jul. 2006.

<sup>63</sup> O cálculo inclui os gastos públicos e privados com segurança e a perda de vidas humanas com a violência. Segundo o estudo, o custo da insegurança saltou de 3% do PIB em 1990 para os atuais 10%, o que equivalia, em 2005, a R\$ 93 bilhões. Fonte: *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, 21 maio 2006, p. 12.

<sup>64</sup> Ver sobre o assunto, entre outras, as reportagens da *Revista Época*, n. 418, de 22 maio 2006, e da *Revista Isto é*, n. 1.909, de 24 maio 2006.

<sup>65</sup> MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. MNDH. *Relatório da Campanha Nacional Permanente Contra a Tortura*. Brasília, 2004.

<sup>66</sup> ANISTIA INTERNACIONAL. *Tortura e maus-tratos no Brasil*. Desumanização e impunidade no sistema de Justiça Criminal. 2001, p. 38. Um relatório do Conselho Nacional dos Procuradores de Justiça constatou que o Ministério Público ofertou 507 denúncias; desse total, o Judiciário julgou apenas 45, e desclassificou todas elas alegando que não se enquadravam na lei.

<sup>67</sup> Marcos Rolim, em artigo no *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, 09 jul. 2006, p. 14, lamenta que a contestação às cotas no ensino superior não tenha sido feita, por exemplo, nas décadas de 1970 e 1980, nas quais 50% das vagas dos cursos de Agronomia e Veterinária do Brasil eram reservadas aos filhos de proprietários rurais (a famosa “Lei do Boi”), provavelmente, segundo ele, “talvez porque a elite branca não se sinta muito afetada quando as políticas públicas asseguram privilégios aos privilegiados”.

<sup>68</sup> Clássicos da sociologia são explícitos nisso. Entre outros ver, SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo y Democracia* [1943]. Barcelona, 1984.

<sup>69</sup> RELATORIA ESPECIAL SOBRE EXECUÇÕES EXTRAJUDICIAIS, SUMÁRIAS OU ARBITRÁRIAS. *Addendum*: missão ao Brasil: documento E/CN.4/2004/7/Add.3., 28 de janeiro de 2004, p. 42.

<sup>70</sup> Disponível em [www.direitos.org.br](http://www.direitos.org.br). Acesso 10 mar. 2006.

<sup>71</sup> Mais informações em [www.cmp.org.br](http://www.cmp.org.br)

<sup>72</sup> O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) apresentou denúncia no Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos 2005 nos seguintes termos: “Na bacia do Rio Uruguai, sul do País, mostrou que, nesta região, 107 atingidos por barragens respondem a processos civis ou criminais demandados pelas empresas construtoras ou por outros agentes a seu serviço. As principais lideranças do MAB na região sul do Brasil respondem sozinhas a mais de 15 processos cada uma. Os autos dos processos judiciais somam mais de 30 mil páginas. Para 36 atingidos processados em ações criminais são pedidas penas que vão de 1 a 30 anos de prisão por participarem do movimento e nove pessoas respondem a ação onde se pede indenização de R\$ 1 milhão por danos na Usina de Campos Novos. Além disso, advogados e apoiadores do MAB também estão na lista de processados, como forma de coagi-los a pararem de apoiar a luta dos atingidos. A maioria dos processos se devem a ações coletivas de pressão do MAB, como marchas, bloqueios de estradas e ocupação de canteiro de obras de barragens” Cf. ZEN, Eduardo Luiz. *Ditadura na barranca dos rios brasileiros: perseguição e criminalização de militantes da luta contra as barragens*. Publicado em [www.social.org.br](http://www.social.org.br). Acesso 10/07/2006.

<sup>73</sup> *Na Linha de Frente*. Defensores de Direitos Humanos no Brasil (2002-2005). Rio de Janeiro: Justiça Global / Curitiba: Terra de Direitos, 2006, p. 35.

<sup>74</sup> FIDH. *Situação dos Direitos Humanos no Estado do Pará*. Relatório Alternativo ao Comitê de Direitos Humanos da ONU. Autores: Antonio Cluny, Juana Kweitel. Paris: FIDH, Relatório nº 427/2, outubro de 2005.

<sup>75</sup> O editorial do *Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, 02 jul. 2006, p. 10, é um exemplo de como a mídia trata o assunto com pesos e medidas diferentes. De um lado, a posição sobre a ação da Via Campesina: “O radicalismo ambiental revelado na invasão e depredação dos viveiros da Aracruz em fevereiro (*sic!* – foi março) representa uma faceta condenável e intolerante de uma luta ambiental. O mal que esta ação produziu para o debate é que retirou dele a serenidade com que deve ser conduzido” (como se houvesse algum debate sereno sobre o assunto). De outro, a crença nas empresas: “Com investimentos tão elevados, não há dúvida de que as empresas que as fazem terão o máximo de interesse em evitar que questões como a ambiental venham a ser obstáculos e implantarão, como aliás se comprometeram no protocolo de intenções, a usar as melhores tecnologias e praticas ambientais nas emissões aéreas e líquidas, no uso da energia e na sustentabilidade da silvicultura”.

<sup>76</sup> OEA. CIDH. *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. Informe Anual 2005*. OEA/Ser.L/V/II.125. Doc. Disponível em [www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensorescap1-4.htm](http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensorescap1-4.htm) Acesso 10/07/2006 – Parágrafo 44. Tradução livre nossa de texto original em espanhol.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Para aprofundamento ver, entre outros, BUZANELLO, José Carlos. *Direito de Resistência Constitucional*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

# O DIREITO À PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO LULA

**JOSÉ ANTÔNIO MORONI<sup>1</sup>**

SECRETÁRIO NACIONAL DO FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (FNPP)

## Introdução

**HOMENS E MULHERES SEMPRE LUTARAM** para participar da esfera pública. Assim, além da igualdade e da liberdade, essa demanda sempre esteve presente nas lutas sociais nos diferentes períodos da História e de diversas formas. Por isso, participar significa incidir politicamente nas questões que dizem respeito à vida concreta das pessoas, mas também nos processos de tomada de decisão do Estado e governos que, por sua vez, afeta sempre de uma forma ou de outra a vida delas.

Ao longo dos tempos, as “diferenças” entre as pessoas e grupos sempre foram a origem das “desigualdades”, por isso, quase sempre, achamos que falamos de elementos semelhantes. As estruturas de dominação e manutenção de privilégios de uma classe ou de um grupo sobre outros (*status*) – que constituem a desigualdade – têm como base as diferenças de etnia/raça, local de nascimento ou de moradia, sexo, orientação sexual, nacionalidade, etc, as quais originaram formas muito diferenciadas de participação e em muitas casos, de negação do próprio direito a participar.

**Reduzir a democracia e a participação política a um procedimento formal atende aos interesses dos “donos do poder”**

Por esse motivo, a própria idéia de participação de todos e de todas como aspecto fundamental e constituinte do espaço público foi abandonada em razão de seu potencial desestabilizador das estruturas de dominação. A democracia passa a ser entendida apenas como um método, ou seja, um processo de escolha dos(as) representantes por meio de eleições. Dentro dessa concepção, os regimes políticos democráticos são aqueles que seguem os procedimentos eleitorais e garantem certas liberdades e igualdades formais, para que os/as “eleitores/as-clientes” possam escolher no mercado eleitoral a proposta mais adequada às suas preferências racionais.

Essa redução da democracia e da participação política a um procedimento formal atende aos interesses dos “donos do poder”, que suprimem a voz dos(as) dominados(as), criando a ilusão de que todos(as) têm as mesmas oportunidades e de que as desigualdades entre as pessoas originam-se nas diferentes capacidades individuais ou depende de sorte. Os(as) mais bem-sucedidos(as) seriam os(as) mais capazes e talentosos(as).

Especialmente nos países da América Latina, essa concepção de democracia e de participação política limitada, aliada a uma igualdade estabelecida apenas formalmente, esconde uma estrutura de dominação e opressão construída historicamente e perpetrada pelo próprio Estado, que nunca foi democrático ou realmente público, mas extremamente patrimonialista, patriarcal e, no caso brasileiro, escravocrata e burocrático.

No Brasil, sempre ocorreram movimentos de resistência à dominação e à apropriação do espaço e dos bens públicos e do próprio Estado por interesses privados. Recentemente – final da década de 1970 e início dos anos de 1980 – o movimento social<sup>2</sup> retomou o tema da democratização do Estado, debatendo a seguinte questão: Que mecanismos são necessários para democratizar o Estado e torná-lo realmente público? Na formulação dessa indagação estava embutida a avaliação de que a democracia representativa, por meio de partidos e processo eleitoral, não era suficiente para responder às complexas necessidades da sociedade moderna e da multiplicidade dos sujeitos políticos. Seria necessário criar outros mecanismos de participação que permitissem à expressão política dessa multiplicidade emergir na esfera pública e, ao mesmo tempo, influenciar as decisões políticas.

Isso significava criar estratégias e propostas para além da garantia e efetivação de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, per-

mitindo e assegurando a participação popular efetiva nas políticas públicas e em todas as decisões de interesse público – portanto, tornar a participação também um direito humano fundamental, fundante e estruturante dos demais direitos.

No processo constituinte de 1986-88, essas concepções políticas foram detalhadas e aprofundadas. O movimento social levou para a Constituinte, além da luta pela democratização e publicização do Estado, a necessidade do controle social, incorporando cinco dimensões: (1) formulação, (2) deliberação, (3) monitoramento, (4) avaliação e (5) financiamento das políticas públicas (orçamento público). A Constituição de 1988 (BRASIL) transformou essas questões em diretrizes de diversas políticas, especialmente as chamadas políticas sociais. O inciso II do Artigo 204 da Constituição Federal, que trata da política pública de assistência social, por exemplo, diz: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” Esse processo criou o que chamamos do “sistema descentralizado e participativo” das diferentes políticas públicas.

Foi por ocasião da regulamentação dessas diretrizes constitucionais que começaram a ser estruturados espaços públicos institucionais como os conselhos de políticas públicas e as conferências, mecanismos que concretizam os princípios de democratização e de controle social. A exceção é a política de saúde, que incorporou a participação na sua formulação antes da Constituição de 1988. Vale ressaltar que na política econômica não se criou nenhum mecanismo institucionalizado e público de participação, do mesmo modo que não ocorreu em arenas de decisão que definem as diretrizes do modelo de desenvolvimento brasileiro.

A Constituição Federal apresentou grandes avanços em relação aos direitos sociais, apontando, claramente, para a construção de um Estado de Bem-Estar provedor da universalização dos direitos sociais<sup>3</sup>. Além disso, introduziu instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) – que foram regulamentados pelo Congresso Nacional de forma limitada – e abriu a possibilidade de se criarem mecanismos de democracia participativa (os conselhos de políticas públicas, por exemplo). Entretanto, no que se refere à ordem econômica, ao sistema político (financiamento público exclusivo de campanha, democratização dos partidos, processos eleitorais transparentes, formas de viabilizar a participação da mulher na política, possibilidade de cassação de mandato pela população, etc.) e à democratização da informa-

**A Constituição Federal apresentou grandes avanços em relação aos direitos sociais, apontando, claramente, para a construção de um Estado de Bem-Estar provedor da universalização dos direitos sociais**

ção e da comunicação, dimensões fundamentais para a construção de um Estado democrático, a Constituição foi extremamente conservadora.

Existe uma contradição entre esse processo e o momento histórico vivido internacionalmente, marcado pela ampliação e pelo fortalecimento das políticas neoliberais. No Brasil, ao mesmo tempo em que se elaborava uma Constituição que apontava para a construção do Estado de Bem-Estar Social, politicamente entrávamos na era neoliberal com a eleição de Fernando Collor de Mello para a Presidência da República. Aqui é importante assinalar certa coincidência dos discursos em relação à descentralização e à participação. O movimento social referia-se à descentralização no sentido de o poder de decisão estar mais perto da população e não concentrado em “Brasília”, isto é, no município e não mais na União. Defendia a participação das organizações da sociedade civil na definição das políticas, de forma autônoma e independente. A concepção neoliberal entendia a descentralização como uma estratégia de enfraquecimento do Estado (desregulamentação) e a participação como meio de repassar à sociedade atribuições do Estado, principalmente na área social.

As mais importantes forças sociais e políticas que atuaram na construção desse “modelo” de participação foram o chamado campo democrático e popular, cujo principal canal partidário era o Partido dos Trabalhadores (PT). Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República, em 2002, criou-se a expectativa de que o chamado sistema descentralizado e participativo fosse realmente efetivado. Esperava-se que os cidadãos e cidadãs do Brasil pudessem participar ativamente e cada vez mais das decisões públicas e que novos canais de participação fossem criados.

O presente artigo procura analisar como o governo Lula tratou o tema da participação, tendo como olhar especial a criação e a reformulação de conselhos de políticas públicas nacionais, a realização de conferências nacionais e o processo participativo de debate do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, ocorrido em 2003. Nesse sentido, centramos a reflexão do sistema descentralizado e participativo, o que não significa que não reconheçamos outras formas de participação e sua importância. Procuramos trazer algumas questões para os movimentos sociais e as organizações que se propõem a interferir de forma propositiva na deliberação das políticas públicas e, portanto, construir a participação como um direito humano fundamental.

## 1. Democracia participativa e o sistema descentralizado

Como ponto de partida, queremos fazer quatro afirmações: 1) a democracia participativa não se reduz ao sistema descentralizado e participativo; 2) existem outras formas legítimas de participação, sejam institucionalizadas ou não (não se pode reduzir a participação ao sistema descentralizado e participativo); 3) a concepção de um sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências com caráter deliberativo) escapa aos tradicionais mecanismos políticos de decisão e legitimação (democracia representativa ou direta); 4) reconhecemos, apesar das críticas e do quadro atual do sistema, o não-esgotamento da estratégia construída pela sociedade civil do campo democrático e popular nas últimas décadas.

As modalidades tradicionais do direito de participação política – como votar e ser votado, filiação partidária, etc. – não são suficientes para a cidadania de hoje. Há necessidade de se criarem novas modalidades, isto é, formas de exercer o direito fundamental do ser humano de *“tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”*<sup>4</sup>.

A participação tem valor em si mesma, por isso não é instrumental de um projeto político. Podemos dizer que possui duas dimensões fundamentais interligadas e que interagem permanentemente: a política e a pedagógica. Antes de mais nada, participação é partilha de poder e reconhecimento do direito a interferir constantemente nas decisões políticas (dimensão política). É também a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressadas no espaço público de forma democrática e associadas ao modo como esses “grupos” se percebem como cidadãos e cidadãs. A participação é um processo educativo/pedagógico. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos(as) aqueles(as) que integram processos participativos. Trata-se de uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, que amplia um espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos(as). Por isso, participar também é disputar sentidos e significados.

A interação de homens e mulheres nesse espaço público produz solidariedade e identidades comuns, agregando grupos sociais que passam a

**As modalidades tradicionais do direito de participação política – como votar e ser votado, filiação partidária, etc. – não são suficientes para a cidadania de hoje**

agir como sujeitos políticos coletivos, com perspectivas e construções próprias, reivindicando reconhecimento, direitos, redistribuição de riquezas e de poder perante as estruturas de interesses dominantes na sociedade e no Estado.

Na década de 1980 os então denominados novos sujeitos políticos – movimento negro, de mulheres, socioambientalista, indígena, homossexual, de pessoas com deficiência, de crianças e adolescentes, sem-terra, sem-teto, etc. –, até então sub-representados na política brasileira, juntamente com os movimentos e organizações tradicionais, se inter-relacionaram para transformar demandas em direitos, construindo processos democráticos e outro modelo de sociedade. Foi esse amplo movimento social e popular que elaborou a estratégia de criação do sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências) como instrumento de democratização e publicização do Estado. Vale ressaltar aqui a importância que tiveram nesse processo profissionais que atuavam no interior do Estado e que, em aliança com esse movimento, ajudaram na construção da estratégia política.

Partindo dessas premissas, vamos situar e analisar o sistema descentralizado e participativo, pois entendemos que sua legitimidade está no reconhecimento da democracia participativa como arranjo institucional que amplia a democracia política e o espaço público. Por sua vez, a legitimidade da democracia participativa fundamenta-se no reconhecimento do direito à participação, da diversidade dos sujeitos políticos coletivos e da importância da construção do espaço público de conflito/negociação. Por isso, amplia os processos democráticos e não atua em substituição ou oposição à democracia representativa.

O sistema descentralizado e participativo constitui espaços essencialmente políticos instituídos por representações governamentais e não-governamentais, responsáveis por elaborar, deliberar e fiscalizar a implementação de políticas públicas, e estão presentes nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Dessa forma, inauguram uma nova concepção de espaço público ou mesmo de democracia. Podemos afirmar, também, que a concepção do sistema descentralizado e participativo (especialmente os conselhos e conferências) criado na Constituição de 1988 está relacionada à democratização e à publicização do Estado. Em outras palavras, é uma das possibilidades criadas para enfrentar a ausência de mecanismos eficazes de controle da população sobre os atos do Estado.

O sistema descentralizado e participativo foi concebido com as seguintes características:

### 1.1. Conselhos:

- a) órgão público e estatal;*
- b) com participação popular, por meio de representação institucional;*
- c) representantes da sociedade civil eleitos em fórum próprio e pela própria sociedade;*
- d) com composição paritária entre governo e sociedade (reconhecimento da multiplicidade dos sujeitos políticos);*
- e) criado por lei ou outro instrumento jurídico, portanto, espaço institucional;*
- f) com atribuições deliberativas e de controle social;*
- g) espaço público da relação e da interlocução entre Estado e sociedade;*
- h) mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado;*
- i) com atribuições de discutir a aplicação dos recursos, isto é, do orçamento público;*
- j) liberdade de escolha da presidência do conselho pelo próprio conselho;*
- k) presente nas três esferas de governo, funcionando em forma de sistema descentralizado.*

Com base na concepção acima, podemos definir conselho de política pública como espaço fundamentalmente político, institucionalizado, que funciona de forma colegiada, autônoma, integrante do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil, com as finalidades de elaboração, deliberação e controle da execução das políticas públicas.

Na verdade, o conselho é um instrumento para a concretização do controle social – uma modalidade do direito à participação política que deve interferir efetivamente no processo decisório dos atos governamentais. Numa leitura simplificada, podemos dizer que os conselhos deslocam o espaço de decisão do estatal-privado para o estatal-público, dando oportunidade à transformação dos sujeitos sociais em sujeito políticos, em que a governabilidade é democrática e compartilhada por todos(as).

**O conselho  
é um  
instrumento  
para a  
concretização  
do controle  
social**

## 1.2. Conferências

Conferências são espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de uma determinada política pública. São mais amplas que os conselhos e envolvem outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nestes, por isso, têm também caráter de mobilização social. Governo e sociedade civil, de forma paritária, por meio de suas representações, deliberam de forma pública e transparente. Estão inseridas no que chamamos de democracia participativa e do sistema descentralizado e participativo, construído a partir da Constituição de 1988 e que permite espaços de negociação, consensos e dissensos, compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. São precedidas de conferências municipais/regionais e estaduais e organizadas pelos respectivos conselhos.

## 1.3. Sistema descentralizado e participativo

A criação do sistema descentralizado e participativo (conselhos e conferências nas três esferas de governo e nas diferentes políticas públicas) foi – e ainda é – uma das fórmulas encontradas para que haja efetivo controle e exercício popular do poder, e tem como pressuposto a democracia participativa. Isso significa que constitui uma das formas de exercício do direito de participação política cujo pressuposto é a existência de outras modalidades de tal direito, como o de votar e ser votado, liberdade de organização, etc. Mas aqui vale a pergunta: por si só, esse processo democratiza a definição das políticas públicas?

## 1.4. Democracia participativa

Podemos afirmar que o principal objetivo estratégico da democracia participativa é a universalização da cidadania, portanto, a construção de uma democracia cotidiana. A democracia não pode ser algo abstrato na vida das pessoas ou, de concreto, apresentar apenas as eleições. Deve proporcionar ao cidadão e à cidadã a participação plena nas questões que lhes dizem respeito, além de favorecer sua soberania, autodeterminação e autonomia.

A universalização da cidadania, do ponto de vista ético-político, pressupõe o combate a todas as formas de discriminação, a promoção da igualdade de condições e de oportunidades entre os(as) diferentes

**O principal objetivo estratégico da democracia participativa é a universalização da cidadania**

que foram tornados(as) desiguais. Universalizar significa estender a todos e a todas a cobertura de iguais direitos e, também, responsabilizá-los(as) pela efetivação deles. A universalização da cidadania, no caso brasileiro, não será alcançada sem a implementação de políticas reparadoras dos danos causados por séculos de exploração, desigualdades, preconceitos e discriminações.

A construção da democracia nos impõe vigilância permanente e constante no sentido de criar mecanismos institucionais de participação, com regras definidas e claras, que equacionem as pressões das maiorias sobre as minorias ou das minorias ativistas contra as maiorias passivas. Nesse sentido, esses espaços devem ter estratégias claras e eficazes com vistas a incorporar indivíduos ou grupos sociais alheios à participação – os chamados excluídos da vida social.

Da mesma forma que uma sociedade democrática força o Estado a se democratizar, o inverso também tem de ser verdadeiro, pois a democracia exige uma postura semelhante dos(as) cidadãos(ãs), seja nos espaços públicos ou privados.

Um último registro: tradicionalmente no Brasil – infelizmente temos de reconhecer – a corrupção é uma forma de se fazer e se pensar a política. Em outras palavras, é o modo como o Estado brasileiro opera e serve para que grupos se apropriem dos recursos públicos e do poder para defender interesses privados. Nesse sentido, a corrupção não se caracteriza apenas por aspectos monetários/financeiros, e sim, principalmente, pelo uso do poder político em benefício de interesses privados e particulares (aqui incluído o desejo de se perpetuar no poder). O bem mais valioso roubado pela corrupção é o poder de decisão do povo; portanto, corrupção e participação são formas completamente diferentes de operar a política.

## **2. Alguns mitos relacionados à participação**

A participação da sociedade civil nas instâncias de decisão é, na maioria das vezes, cercada de mitos criados pelos discursos governamentais e da sociedade civil. Vamos citar apenas quatro deles que dificultam a participação:

**A corrupção é  
uma forma de  
se fazer e se  
pensar a  
política**

2.1. *A participação por si só muda a realidade.* É um mito que despolitiza a participação, pois não percebe que existem sujeitos políticos que não querem que as coisas mudem, não percebe a correlação de forças e conseqüentemente não percebe que há outras formas e interesses, alguns legítimos e outros nem tanto, que definem também as políticas. É a despolitização da participação.

2.2. *A sociedade não está preparada para participar, como protagonista, das políticas públicas.* Esse mito é baseado no preconceito do saber, em que a burocracia e/ou o político detém o saber e a delegação para decidir. Ele justifica a tutela do Estado sobre a sociedade civil, o que o leva, por exemplo, a não criar espaços institucionalizados de participação ou a indicar, escolher e determinar quem são os representantes da sociedade nos espaços criados, assim como a não disponibilizar as informações (porque a “sociedade não vai entender”).

2.3. *A sociedade não pode compartilhar da governabilidade, isto é, da construção das condições políticas para tomar e implementar decisões, porque o momento de participação da sociedade e dos(as) cidadãos(ãs) é o do voto.* Essa concepção torna o Estado privado, por intermédio do partido que ganha a eleição. Durante o mandato, o partido decide o que fazer conforme os interesses partidários.

2.4. *A sociedade é vista como elemento que dificulta a tomada de decisões, seja pela questão de tempo (demora em decidir, obrigatoriedade de convocar reuniões, etc.), seja pela questão de posicionamento crítico diante das propostas ou da ausência delas por parte do Estado.*

Esses mitos, na verdade, são verdadeiros disfarces ideológicos forjados por aqueles(as) que detêm o poder político no Brasil (seja o oriundo do poder econômico, da ocupação de um cargo burocrático ou de um cargo eletivo). Por isso, devem ser desconstruídos com base em uma concepção ampliada de democracia e da politização da participação.

### **3. A participação em números**

Não existe levantamento atualizado e preciso do número dos conselhos no Brasil, nem das organizações e pessoas envolvidas, muito menos

análises mais globais da efetividade desses instrumentos na construção de políticas públicas. O que seriam hoje as políticas públicas sociais no Brasil, com o desmonte do Estado em curso com as políticas neoliberais, sem a criação do sistema descentralizado e participativo? É uma bela pergunta a ser feita. A impossibilidade de respondê-la dificulta qualquer análise qualitativa que se queira fazer, portanto só podemos, e ainda de forma limitada, nos ater aos números disponíveis, mesmo que insuficientes e desatualizados.

O quadro que apresentamos abaixo se refere aos conselhos municipais em dez políticas sociais e foi elaborado a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 1999, por isso com seis anos de defasagem. Nota-se que ele se restringe aos conselhos criados e não entra na análise do funcionamento e eficácia deles. Não apresentamos dados de conselhos estaduais por não encontrá-los.

<b>CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES EM 1999</b>				
CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES	TOTAL DE CONSELHOS EXISTENTES	TIPOS DE CONSELHO		
		Deliberativo	Apenas consultivo	Ignorado
<b>TOTAL</b>	<b>23.987</b>	<b>18.198</b>	<b>5.634</b>	<b>155</b>
Educação	5.011	3.833	1.150	28
Saúde	5.426	4.434	968	24
Assistência Social <sup>5.037</sup>	3.886	1.116	35	
Direitos das crianças e adolescentes	3.949	3.046	878	25
Emprego e Trabalho	1.670	1.200	459	11
Turismo	859	534	319	6
Habitação	440	298	133	9
Meio Ambiente	1.177	743	424	10
Transporte	229	126	98	5
Política Urbana	189	98	89	2

Fonte: IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros, 1999*. Elaboração: Luciana Jaccoud e Frederico Barbosa (Ipea)

## QUADRO DOS CONSELHOS NACIONAIS EXISTENTES EM 2006

### AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL

---

1. Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA)
2. Conselho do Agronegócio (Consagro)
3. Conselho Assessor Nacional da Embrapa \*\*
4. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) \*\*

### TRABALHO

---

5. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)
6. Conselho Nacional de Imigração
7. Conselho Curador do FGTS
8. Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (Conape) \*
9. Conselho Nacional de Economia Solidária \*
10. Conselho Nacional do Trabalho \*
11. Conselho Nacional do Programa Primeiro Emprego \*

### INTEGRAÇÃO REGIONAL

---

12. Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia
13. Conselho Nacional da Amazônia Legal (Conamaz)
14. Conselho de Administração da Suframa
15. Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional do Centro-Oeste
16. Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste

### CIÊNCIA E TECNOLOGIA

---

17. Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)
18. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
19. Conselho Deliberativo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
20. Conselho de Administração do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
21. Conselho Superior da Agência Espacial Brasileira
22. Conselho de Administração da Finep
23. Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGIbr) \*
24. Conselho Nacional de Informática e Automação

### SOCIAIS E DE DEFESA DE DIREITOS

---

25. Conselho Nacional de Assistência Social
26. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
27. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)
28. Conselho Nacional de Educação (CNE)
29. Conselho Federal do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
30. Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC)
31. Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)
32. Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)
33. Conselho Nacional de Saúde
34. Conselho Consultivo da Anvisa

- 35. Conselho dos Contribuintes
- 36. Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) \*
- 37. Conselho Nacional de Juventude (CNJ) \*
- 38. Conselho das Cidades \*
- 39. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPiR) \*
- 40. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) \*\*
- 41. Conselho Nacional dos Direitos do Idoso \*\*
- 42. Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) \*\*
- 43. Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade) \*\*

#### CULTURA

---

- 44. Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
- 45. Conselho Nacional de Política Cultural
- 46. Conselho Curador da Fundação Cultural Palmares

#### POLÍTICAS ECONÔMICAS E DE DESENVOLVIMENTO

---

- 47. Conselho de Administração do BNDES
- 48. Conselho Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Conmetro)
- 49. Conselho de Orientação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (COFND)
- 50. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)
- 51. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) \*
- 52. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) \*
- 53. Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual \*\*

#### SEGURANÇA PÚBLICA E ANTIDROGAS

---

- 54. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
- 55. Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)
- 56. Conselho Nacional Antidrogas

#### MEIO AMBIENTE

---

- 57. Conselho Nacional de Política Energética
- 58. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)
- 59. Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN)
- 60. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente
- 61. Conselho Nacional de Recursos Hídricos \*\*

#### ESPORTE

---

- 62. Conselho Nacional do Esporte \*

#### TRANSPARÊNCIA E CORRUPÇÃO

---

- 63. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção \*

#### TURISMO

---

- 64. Conselho Nacional do Turismo \*\*

---

\* Conselhos criados no governo Lula

\*\* Conselhos reformulados no governo Lula

**Não foi à toa  
que o chamado  
Terceiro Setor  
ganhou status  
de interlocutor  
político da  
sociedade civil  
organizada**

Identificamos 64 Conselhos Nacionais, destes 13 foram criados no governo Lula e 9 foram reestruturados nesse mesmo período; portanto 42 foram criados antes do Governo Lula. Chamamos atenção que a distribuição por área foi uma escolha do autor, que levou em conta o órgão a que o conselho é vinculado e as suas atribuições. Neste estudo às vezes ficou difícil diferenciar as atribuições de um conselho do outro, ou até onde vai o poder de um e começa o poder de outro, ou mesmo se tem algum poder, pois muitos têm competências e atribuições parecidas, difusas, concorrentes e sobrepostas, mostrando a ausência de uma política para esses espaços que chamamos de arquitetura da participação.

Não apresentamos dados das conferências realizadas até o momento por impossibilidade de reunir informações. Vamos trabalhar as conferências no capítulo a seguir e somente em relação ao governo Lula, período em que foi possível coletar dados consistentes para análise.

#### 4. O lugar da participação no governo Lula

Antes de nos debruçar sobre a temática, é importante ressaltar que, por mais que possamos fazer críticas à questão da participação no governo Lula (e o texto abaixo é bastante veemente), não podemos deixar de registrar o significativo avanço observado neste período. No governo anterior, os movimentos sociais e as organizações não-governamentais que defendem direitos eram chamados, pelo próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, de “neobobos”; não foi à toa que o chamado Terceiro Setor ganhou status de interlocutor político da sociedade civil organizada.

A eleição de um líder operário para a Presidência da República, oriundo de uma classe social originariamente excluída de qualquer conceito de cidadania e que migrou de uma região miserável para a capital econômica brasileira, é um marco histórico em nosso país que repercute internacionalmente. Não diz respeito somente ao fato de o presidente ser operário, mas, muito mais, por ser oriundo do chamado “*lumpen* proletariado”. Isso, por si só, explica as expectativas que se criaram nas forças que apostaram em seu sucesso ou em seu fracasso, por razões políticas, ideológicas ou de preconceito.

Analisar um governo com esse perfil, seja em que aspecto for, não é tarefa fácil, pois o governo Lula trouxe para o interior do Estado todas as contradições e conflitos presentes na sociedade brasileira. Em seu desenho político-institucional há, por exemplo, um ministério que cuida

dos interesses do agronegócio e outro que promove a reforma agrária e a agricultura familiar; prevalece no Ministério da Fazenda e no Banco Central uma política antidesenvolvimento, mas há um ministério de “Desenvolvimento” ligado à produção e um banco, o BNDES, para financiar o desenvolvimento. No que diz respeito à participação popular, o governo Lula levou para seu interior setores que nunca tiveram qualquer compromisso com a participação ou que a viam unicamente como instrumento para chegar ao poder e não como força capaz de provocar transformações sociais, culturais e políticas. Talvez o que melhor o caracterize sejam suas contradições – aqui lembradas como falta de um projeto de nação e não no sentido marxista do termo.

Como opera politicamente um governo (aqui entendido como o conjunto de forças políticas que o apóia e/ou constitui) que não possui um projeto de nação, que não tem forças ou não quer contrariar interesses e privilégios, que acredita ser possível diminuir as desigualdades sociais distribuindo o fruto do desenvolvimento (reedição da estratégia de primeiro crescer para depois distribuir), por meio de políticas compensatórias e focalizadas, portanto, que não se propõe a redistribuir as riquezas já produzidas? Por intermédio dos tradicionais meios de fazer política no Brasil, que são o clientelismo, o fisiologismo e a apropriação privada da coisa pública, isto é, a negação mais completa de qualquer processo participativo. Mas, ao mesmo tempo, como vamos ver no item 4.2, é um governo que abriu diferentes e diversos processos de interlocução. O governo Lula foi eleito em um movimento construído ao longo de décadas para mudar a forma de fazer e pensar a política no Brasil e teve como elementos essenciais dessa transformação social, cultural, ambiental, econômica e política a participação popular e o controle social.

Analisar o governo Lula, como mencionamos acima, é uma tarefa complexa, ainda mais quando isso é feito na perspectiva da participação. Quando nos dispomos a avaliar um governo, independentemente de ser o de Lula ou qualquer outro, apresenta-se diante de nós uma questão preliminar: é necessário ter uma referência. E qual é nossa, se o governo foi eleito para provocar grandes transformações? Não é o passado e, sim, o futuro, por isso, deve ser o que chamamos, de forma genérica, de projeto de sociedade. Apesar de esse projeto estar em construção, ele nos dá elementos para tal avaliação.

Pelo discurso e pelas experiências de algumas administrações populares, havia a certeza de que o PT (como força hegemônica na aliança

**Primeiro crescer  
para depois  
distribuir**

que venceu as eleições) usaria, no mínimo, a participação como elemento de pressão para as transformações. Algumas administrações municipais fizeram isso, priorizando a participação de setores populares na definição das políticas e dos orçamentos públicos.

Uma das primeiras ações do governo Lula foi repensar o desenho institucional ou a arquitetura da participação. Se nos basearmos no desenho inicial, podemos concluir que: (1) a participação era vista como estratégia de governabilidade; e (2) os diferentes sujeitos políticos da participação eram reconhecidos com pesos diferenciados, com prioridade para os sujeitos políticos da relação capital-trabalho.

O governo e, principalmente, a esquerda (e aí não envolve somente o PT, mas os outros partidos, assim como boa parte da intelectualidade) ainda olham para a sociedade apenas do ponto de vista da relação capital-trabalho; até agora, não houve rompimento radical com essa visão bipolar. Ao enxergarem a sociedade apenas do ponto de vista da dessa relação, reconhecem como atores políticos somente os(as) empresários(as) e os(as) trabalhadores(as), pois somente eles(as) atuam nessa relação. Aqui vale ressaltar que se trata dos(as) trabalhadores(as) sindicalizados(as), pois esse olhar sobre a sociedade não “enxerga” a imensa massa de homens e mulheres que estão na economia informal.

Conforme essa concepção, as organizações e movimentos sociais não são reconhecidos como sujeitos políticos, mas como atores sociais ou sujeitos sociais; portanto, bons na mobilização e na capilaridade, mas não para participar dos processos de tomada de decisões políticas. Historicamente, quem trouxe para o debate político a questão da participação foi justamente esse campo de organizações e movimentos sociais. O movimento sindical nunca teve a participação como estratégia política, que dirá como elemento central na construção dos processos democráticos.

Outro complicador dessa concepção é procurar nas organizações e nos movimentos sociais a estrutura do movimento sindical – centralizado, hierarquizado e com rígida estrutura. Por sua vez, as organizações e movimentos sociais, pela própria natureza, não apresentam tal hierarquia e muito menos tal centralização; funcionam de forma mais descentralizada e mais horizontal, procurando se construir mais como sujeitos políticos coletivos e menos como estrutura. Não existe, pois, uma única voz a falar por esse conjunto, mas várias – e de lugares diferentes; é o que chamamos de multiplicidade de sujeitos políticos.

**A sociedade não “enxerga” a imensa massa de homens e mulheres que estão na economia informal**

Acostumado a lidar com o movimento sindical e com a concepção de que a sociedade se organiza com base apenas nos interesses da relação capital-trabalho, o governo Lula não conseguia e não consegue dialogar com esse conjunto de organizações e movimentos, considerado “muito difuso” porque não tem uma “central” nem um “presidente”. Essa concepção bipolar está presente no desenho institucional do governo, em que a interlocução com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil é feita pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGP). Por sua vez, cabe à secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)<sup>4</sup> o diálogo com o mundo empresarial e com os sindicatos. Por isso, o CDES é formado, na sua grande maioria e de forma hegemônica, por empresários e sindicalistas, além de alguns intelectuais, que são chamados de personalidades, e representantes de movimentos sociais e ONGs. Na compreensão do governo, o CDES é o espaço de diálogo e de atuação essencialmente política (“colegiado de assessoramento direto e imediato do presidente da República”), em que se discutem as questões da macroeconomia e da agenda de desenvolvimento. Se nesse espaço estratégico, na definição do governo, não há equilíbrio mínimo entre os diferentes sujeitos políticos é porque esses mesmos sujeitos não são reconhecidos como tais.

É importante ressaltar que usamos o termo “interlocução” porque é dessa forma que esses espaços são vistos pelo governo Lula. Não são instâncias de deliberação e controle social e, sim, de diálogo do governo com representantes da sociedade. E, na maioria das vezes, essa representação é pessoal e não institucional e o governo escolhe com quem quer “interlocutar”.

Há, no governo Lula, desrespeito total à autonomia da sociedade civil, pois na maioria dos novos espaços participativos criados e/ou reformulados quem determina a representação da sociedade é o governo. As únicas exceções foram os Conselhos das Cidades e Gestor da Internet no Brasil – e isso em razão da pressão do movimento de reforma urbana e das organizações que lutam por uma governança democrática da internet no País. Isso sem falar da não-possibilidade de escolha do(a) presidente pelos próprios conselhos, que é indicado pelo governo.

Na verdade, ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse nenhuma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo e muito menos de ampliação dos processos democráticos. A participação ficou reduzida à estratégia

**Ocorreu no governo Lula a multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse nenhuma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo e muito menos de ampliação dos processos democráticos**

de governabilidade e ao faz-de-conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais, ambientais e econômicas.

Cabe ressaltar, contudo, que ocorreram algumas mudanças positivas no que diz respeito ao envolvimento dos agentes governamentais nos processos e espaços de participação, sobretudo os conselhos e as conferências. Nas conferências realizadas em governos anteriores, quem organizava e comandava todo o processo era a sociedade civil. O governo chegava, como se fosse um espectador, e ia embora. Agora, esses espaços têm registrado qualidade e participação governamental bem diferente do que estávamos acostumados. As conferências, por exemplo, viraram verdadeiros espaços de disputas políticas.

#### 4.1. Processo de participação no Plano Plurianual (PPA)

A Constituição de 1988 criou o processo orçamentário, que compreende três peças elaboradas pelo Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional. A primeira é o Plano Plurianual (PPA), produzido a cada quatro anos e essencial no planejamento das políticas públicas, pois define as linhas gerais, as concepções, os programas, os objetivos e as metas. A segunda, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada anualmente, estabelece os programas prioritários, as metas físicas e as linhas gerais de como deverá ser preparado o orçamento do ano seguinte. A terceira, a Lei Orçamentária Anual (LOA) determina como e onde os recursos públicos serão aplicados, isto é, o orçamento público.

Em 2003, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) e um conjunto de redes e fóruns que constituem a Inter-Redes<sup>5</sup> A Inter-Redes: Direitos e Política é um espaço de articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira que atuam, de diversas formas e com diversos temas, para o fortalecimento da esfera pública, a promoção de direitos e a proposição de políticas.

estabeleceram relação política com o governo federal para contribuir na dinâmica de participação da sociedade civil no debate sobre as orientações estratégicas para a construção do *Plano Plurianual 2004-2007: um Brasil para todos e todas*. Foram realizadas audiências públicas em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal. A iniciativa do governo federal, capitaneada pela Secretaria Geral da Presidência, revestiu-se de especial relevância, pois instalou a possibilidade de debate entre gover-

no e redes, articulações e movimentos da sociedade civil acerca das diretrizes para um novo modelo de desenvolvimento brasileiro socialmente justo e ambientalmente sustentável, que também possibilitasse aprofundar as estruturas democráticas de controle social sobre o processo orçamentário e sobre os recursos públicos.

A expectativa era que a parceria do momento inicial de debate se tornasse efetiva, com o acompanhamento do PPA, com vistas a dar continuidade à abertura desse espaço de participação cidadã e permitir que a sociedade civil organizada, desafiada no primeiro momento, pudesse envolver-se no monitoramento da implementação do Plano e nos processos de revisão anual, assim como na elaboração de uma política de participação e de controle social do processo orçamentário federal.

Após os debates em todo o País e o envio do Projeto de Lei do PPA ao Legislativo, diversas organizações e redes acompanharam a sua tramitação no Congresso Nacional e constataram que o rico processo participativo de consulta não foi sequer tema de debate no conjunto do governo e muito menos no Congresso Nacional. O que monopolizou a atenção dos parlamentares e da mídia foi a insistência do governo e da base governista no Congresso em manter, a todo o custo, o compromisso de superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB) durante os quatro anos de vigência do PPA. Vale destacar que essa definição foi questionada em todo o processo de participação no Plano Plurianual. Além disso, nenhum dos acordos firmados com a Secretaria Geral da Presidência durante o processo de consulta, até o momento, não foi cumprido. São eles:

- Formação de grupo de trabalho paritário entre governo e sociedade civil para acompanhar o monitoramento do PPA 2004-2007;
- Construção, com a sociedade civil, dos mecanismos e da metodologia de participação nos processos orçamentários;
- Acesso às informações sobre a execução física e financeira do PPA, especificamente a disponibilidade *on line*, para qualquer cidadão, dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Sistema de Informações Gerais e de Planejamento (Sigplan);
- Elaboração de indicadores desagregados por gênero, raça, etnia, rural, urbano, etc., a fim de permitir acompanhamento mais qualitativo do impacto real das políticas públicas por parte da sociedade civil.

## NOTAS

<sup>1</sup> José Antônio Moroni, filósofo, é membro do colegiado de gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), diretor de Relações Institucionais da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), secretário nacional do Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) e coordenador do Regional Centro-Oeste do Processo de Dialogo e Articulação de Agências Ecumênicas e Organizações Brasileiras (PAD).

<sup>2</sup> Apesar de existirem vários e diversos movimentos sociais, usaremos a expressão “movimento social” no singular, pois não falamos de um movimento específico, mas de um conjunto de ações da sociedade civil que se materializou na organização de um movimento social amplo, com características, filosofias e concepções comuns – que se denominou campo democrático e popular –, tendo como agenda política a construção do Estado Democrático e Social e o combate a todas as formas de desigualdades.

<sup>3</sup> Estamos utilizando como conceituação de Estado de Bem-Estar a definição apresentada por Falcão (1991). Conforme esta autora, o Estado de Bem-Estar é aquele constituído nos países de capitalismo e que possui como características: (a) direitos sociais como paradigma; (b) origem num pacto social e político entre Capital-Estado-Trabalho; (c) configuração como agente central na reprodução social; e (d) gestor

<sup>4</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. *Declaração universal dos direitos humano* (Art.21) . New York-USA. 1948. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm>. Acesso em: 07 dez. 2006

<sup>5</sup> Um quadro com detalhes sobre os conselhos criados no governo Lula é apresentado em outro item deste artigo.

<sup>6</sup> A Inter-Redes: Direitos e Política é um espaço de articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira que atuam, de diversas formas e com diversos temas, para o fortalecimento da esfera pública, a promoção de direitos e a proposição de políticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio e Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição(1988). *Artigo 204*. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195. Disponível em: [http://www.dji.com.br/constituicao\\_federal/cf203a204.htm](http://www.dji.com.br/constituicao_federal/cf203a204.htm). Acesso em 7 dez. 2006.

FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do estado assistencial brasileiro”. In: SPOSATI, Aldaiza et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1991.

MORONI, Jose Antonio. Participamos e daí? *Observatório da Cidadania*. Texto para debate. Rio de Janeiro: IBASE, mar. 2005. Disponível em: [http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao\\_Moroni.pdf](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Textos%20e%20artigos/participacao_Moroni.pdf). Acesso em: 7 dez. 2006.

MORONI, Jose Antonio e Alexandre Ciconello, Participação social no governo Lula. *Avançamos? Cadernos da ABONG*, 2005. Disponível em: [http://www.abong.org.br/novosite/download/3\\_moroni.pdf](http://www.abong.org.br/novosite/download/3_moroni.pdf). Acesso em: 7 dez. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Declaração universal dos direitos humanos. Art. 21. *Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país...* Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php). Acesso em: 7 dez. 2006.

RAICHELIS, Raquel. *A construção da esfera pública no âmbito da política de assistência social*. Tese de doutorado. PUC/SP, 1997.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Participação Social*. Informativo Especial, Abril 2006. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sec\\_geral/arquivos/participacaosocial3](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/arquivos/participacaosocial3). Acesso em 7 dez. 2006.

SOUZA FILHO, R. *Rumo à democracia participativa*. Dissertação de mestrado. ESS/UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo, 1996.



## II – Desenvolvimento e Meio Ambiente

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP)**

**Artigo 1º –** 1. Todos os povos têm o direito a dispor deles mesmos. Em virtude deste direito, eles determinam livremente o seu estatuto político e dedicam-se livremente ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

2. Para atingir os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e dos seus recursos naturais, sem prejuízo de quaisquer obrigações que decorrem da cooperação econômica internacional, fundada sobre o princípio do interesse mútuo e do direito internacional. Em nenhum caso pode um povo ser privado dos seus meios de subsistência.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 225 –** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

# **NOVA DEPENDÊNCIA FINANCEIRO- RENTISTA E DESTITUIÇÃO DE DIREITOS**

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL  
E EDUCACIONAL - FASE

**PEDRO CLÁUDIO CUNCA BOCAYUVA**

DIRETOR DE ÁREAS TEMÁTICAS E PROGRAMAS DA FASE

## **Introdução**

Neste artigo sobre o direito ao desenvolvimento, na ótica do Pacto Internacional dos Direitos Econômico, Social e Cultural (PIDESC)<sup>1</sup>, descrevemos os bloqueios e violações atuais que impedem o cumprimento das normas e padrões estabelecidos como seus preceitos, dentro da perspectiva da integralidade dos direitos humanos reafirmados na Conferência de Viena, de 1993<sup>2</sup>. Situamos a transformação do regime de acumulação de capital no Brasil, na articulação entre a dimensão nacional e a internacional da economia na via da progressiva apropriação de rendas nacionais pela estrutura financeira do capital globalizado<sup>3</sup>. Indicamos o efeito institucional e o mecanismo específico que se traduz na violação direta dos direitos por meio da redução do orçamento público destinado às políticas de universalização do bem-estar social<sup>4</sup>. Demonstramos as interações entre a dinâmica produtiva e o fluxo financeiro que complementam esse quadro mediante a gestão da política monetária.

O direito ao desenvolvimento se relaciona com a combinação entre controle e uso da riqueza a fim de promover os direitos econômicos,

**O direito ao desenvolvimento se relaciona com a combinação entre controle e uso da riqueza a fim de promover os direitos econômicos, sociais e culturais**

sociais e culturais apoiado como meio de superação de desigualdades e discriminações, tendo em conta os modos de apropriação e construção das relações socioambientais lidas na perspectiva da sustentabilidade e da justiça ambiental. Ao longo do texto levamos em conta a forma histórica do chamado subdesenvolvimento, expressa no marco teórico das teorias estruturalista, da dependência e do sistema mundo em que são consideradas violadoras as manifestações da dominação desigual na ordem internacional, sob o ponto de vista dos direitos dos povos, cuja superação constitui obrigação no quadro geral do direito internacional. Por isso, o direito humano ao desenvolvimento deve ganhar destaque numa leitura de conjunto, transversal sobre as obrigações dos Estados-membros signatários dos pactos e convenções e no contexto de lutas contra a desigualdade, particularmente no momento de grande conflito sobre o futuro do sistema mundo onde fica maximizada a questão da globalização dos direitos<sup>5</sup>.

## **1. O estudo do caso brasileiro**

Na chave da leitura que destaca a centralidade do marco normativo dos pactos e convenções internacionais que permite a justiciabilidade e a exigibilidade de direitos, particularmente nos conflitos em torno do direito público interno, o direito internacional dos direitos humanos está diretamente ligado ao futuro de uma ordem internacional mais solidária, cooperativa e igualitária. Isso aparece como uma impossibilidade face ao quadro de naturalização de instituições que invertem as prioridades de progressão em matéria de direitos, como parece ser o caso brasileiro a partir da adesão incondicional ao processo de globalização em curso.

Ele pode servir de exemplo para demonstrar a inversão em matéria de direitos humanos que nasce da naturalização da via única do desenvolvimento que orienta o processo contemporâneo de destituição de direitos que lança as sociedades nacionais e os diferentes territórios do globo num quadro de incerteza e de fragmentação, ampliando a polarização social e gerando um estado de violação e exceção permanente que se traduz nas inúmeras explosões de violência e guerra civil. O direito humano ao desenvolvimento deve ser resgatado como uma chave heurística para uma crítica contemporânea da economia política da acumulação. Esperamos estar contribuindo com esse esforço crítico que se

apóia nas inúmeras resistências de reapropriação do território, de reconstrução das noções de comunidade e de valorização do sentido público das políticas como princípio reordenador da cidadania política apoiada na democratização substantiva.

A autodeterminação em matéria de desenvolvimento local, regional e nacional coloca o uso público das riquezas materiais e imateriais como resultado do processo histórico-político de ampliação da democracia na sociedade e no Estado, o que deve presidir a relação com a divisão internacional do trabalho no quadro contemporâneo da globalização. O direito humano ao desenvolvimento aparece na crítica à apropriação via privatização, mercantilização e financeirização dos processos de produção e reprodução social. Nas páginas que seguem procuramos demonstrar as contradições do modelo brasileiro que combina uma nova dependência com ações que visam minorar os impactos da globalização<sup>6</sup>.

A escala da violação com vistas a impedir a progressão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - DESCs deve ser identificada de modo a produzirmos uma reversão no processo de reciclagem do padrão de acumulação, por meio do resgate do público como espaço do comum. Essa orientação permite superar o falso dilema entre estatismo e privatização, colocando acento na função social e pública da propriedade e dos excedentes gerados pelo “trabalho vivo”, fonte da criação das riquezas. A reforma democrática do Estado, o orçamento participativo, o acesso à propriedade, o controle popular, o uso antimercadoria dos fundos públicos são algumas das vias de resgate da política que requalifica a noção de sociedade civil na sua relação com a sociedade política como formas institucionais alternativas para a construção desse conceito de social-público. O direito ao desenvolvimento exige uma nova práxis política por parte dos sujeitos sociais.

Na base desses processos de luta por direitos, articulam-se e incorporam-se as ações e demandas dos movimentos sociais que agitam a América Latina, os quais precisam passar das práticas localizadas defensivas e de resistência para uma etapa constituinte de criação de direitos. Em vez de vivermos um recuo nas formas do Estado Democrático de Direito, teríamos a sua ampliação mediante a participação da cidadania. As liberdades e a igualdade exigidas pela concepção moderna dos direitos podem e devem se traduzir no resgate do poder constituinte da

**O direito ao desenvolvimento exige uma nova práxis política por parte dos sujeitos sociais**

cidadania como resposta ao estado de exceção gerado pelas contra-reformas limitadoras dos direitos. A contra-reforma neoliberal se auto-legitima por intermédio das conseqüências fáticas perversas de sua implementação.

A ruptura por parte dos atores sociais e políticos com o ciclo vicioso da desconstrução de direitos exige a retomada da perspectiva da luta por direitos, o que remete a uma nova relação entre política e cultura dos direitos na crítica ao padrão economicista que busca validação na regressão fática da barbárie e da anomia social. Os conflitos sociocriminais e a demanda por prisões e rigorismo penal retroalimentam as formas de violência nas cidades, a ação conservadora em matéria de aplicação de direitos por parte do judiciário acentua os conflitos relativos à propriedade beneficiando o latifúndio, a criminalização do protesto social reforça o cenário fático de quase “guerra civil”. Reverter esse quadro exige uma saída política via direitos, como única forma de desenvolver a crítica ao uso das armas; o direito ao desenvolvimento se torna uma arma de construção objetiva da paz.

O tripé composto pela política econômica, pela gestão monetária e pela gestão do orçamento<sup>7</sup> se liga aos mecanismos de fluxos autônomos de capitais, assim como aos padrões de securitização dos interesses que manejam a reprodução das relações de poder por meio da dívida pública<sup>8</sup>. Esses mecanismos, somados ao endividamento das famílias<sup>9</sup> e à “socialização das perdas”, como ocorre com o financiamento da dívida agrária (o crédito de R\$ 30 bilhões para a rolagem da dívida em 2006) e a manutenção da infra-estrutura (física, energética e logística), geram uma pressão sobre as condições de reprodução social e sobre o meio ambiente. A espoliação exigida pela acumulação intensificada, com a privatização e a financeirização para pagamentos de juros e lucros extraordinários<sup>10</sup>, se apoiou numa verdadeira contra-reforma institucional como destituição dos direitos do trabalho (o Brasil denunciou a convenção 158 da OIT), como ampliação dos conflitos sociais e da violência difusa do Estado e na sociedade.

Procuramos nas linhas que seguem descrever o processo que permite classificar e identificar a violação do direito humano ao desenvolvimento. Dessa forma, pretendemos situar a problemática de fundo para a realização do direito ao desenvolvimento na indivisibilidade dos direitos humanos internacionais e, em particular, no âmbito do PIDESC.

O direito humano internacional ao desenvolvimento é definido pelas formas de autonomia, controle, participação e democracia da cidadania e dos produtores na decisão quanto às formas de produção, reprodução e distribuição dos excedentes de riqueza material e imaterial da sociedade, com suas implicações para as gerações presentes e futuras. Podemos constatar que os esforços realizados para minorar os efeitos perversos dos modelos de desenvolvimento desigual, no âmbito das lutas pela democracia nos últimos anos, via políticas focalizadas e tréguas na privatização, não foram capazes de barrar a conversão negativa realizada pela vitória da “via única” da globalização financeira. Os novos dispositivos institucionais privatizam as rendas pela sua incidência direta nas receitas públicas e pelo seu manejo direto de rentabilidade dos investimentos externos.

Nos últimos dezesseis anos, desde o governo Fernando Collor, foi se constituindo uma nova estrutura de valorização do capital que bloqueia o desenvolvimento como realização de direitos para a superação das desigualdades. A ironia da história é a de que o governo Lula, apesar de seus esforços para minorar os impactos da agenda Collor-FHC, tenha dado o formato institucional mais acabado aos dispositivos do regime de acumulação financeirizador-rentista nas políticas conduzidas pelo antes intocável ministro da Fazenda, Antonio Palocci, e pelo ainda intocável Henrique Meirelles, presidente do Banco Central.

## **2. Estrutura e processo**

A contradição fundamental para a realização do direito ao desenvolvimento no Brasil se constitui no limite traçado para o avanço da igualdade sociomaterial na linha de uma continuidade histórica de elementos da matriz colonial-escravista. Temos, assim, um duplo movimento que entrelaça a continuidade da chamada colonialidade<sup>11</sup> (combinação de controle da força de trabalho e do território numa estrutura de desigualdade com segregação social, étnico-racial e territorial) com a dinâmica de transformações advindas da relação entre interior e exterior do processo de desenvolvimento, que acompanha as transformações na divisão internacional do trabalho. O bloqueio ao processo redistributivo em matéria de poder, propriedade, renda e acesso ao bem-estar coletivo sempre esteve condicionado pela oscilação entre oligarquização e patrimonialismo na

**A ironia da história é a de que o governo Lula, apesar de seus esforços para minorar os impactos da agenda Collor-FHC, tenha dado o formato institucional mais acabado aos dispositivos do regime de acumulação financeirizador-rentista**

apropriação do Estado e do território, apoiado num quadro de opções liberais em economia e autoritárias em política.

A nossa matriz econômica, política e social foi sendo historicamente reciclada com o fim do regime militar por meio de uma proposta de transição controlada, baseada na tentativa de manter uma relação entre um regime político de democracia restrita e uma estrutura econômico-social de mercado auto-regulado pelas desigualdades. Esse processo foi implodido pela expansão das lutas democráticas e pelas lutas sociais redistributivas, principalmente por grandes greves e ocupações de terras. A ampliação da democracia foi modificada pelo quadro de estagflação dos anos de 1980 e pelo quadro de reestruturação, nos anos de 1990, via projeto de ajuste e liberalização orientado pela globalização hegemônica a partir do governo Fernando Collor.

A forma de internalização do chamado “Consenso de Washington” no Brasil se acelerou entre 1990-92 com as diretrizes dadas para o processo de abertura indiscriminada da economia. No interregno do governo Itamar Franco, após o impedimento de Collor, tivemos uma breve trégua. O lançamento do Plano Real criou as bases para uma retomada da agenda neoliberal, ao longo de dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. A chamada Era FHC foi orientada pela institucionalização do processo de revisão permanente da Constituição, com a desconstrução de direitos adquiridos ao lado da privatização de empresas estatais e de serviços públicos. O efeito geral desse processo acentuou os fenômenos de construção de uma política de fato, escrita pelas formas de exclusão forçada de vastos setores sociais para o desamparo e a informalidade, com um efeito de grande pauperização urbana e rural e uma enorme liquidação de empregos e de empresas, destruindo capacidades instaladas no setor público e no estatal.<sup>12</sup>

A construção desse capitalismo semiperiférico desregulado foi reordenada para formulação de novos padrões de associação e dependência com o capital transnacional, via dinâmicas de financeirização e dolarização que impuseram um quadro de quase-naturalização de um padrão de inserção que se aprofunda. Na linha da agenda Collor-Fernando Henrique Cardoso, o governo Luis Inácio Lula da Silva se encontrou num dilema de aprisionamento por força do endividamento externo: entre promover uma ruptura de grandes riscos ou se submeter aos contratos.

A “Carta ao Povo Brasileiro”<sup>13</sup>, lançada por Lula da Silva em 2002 durante a disputa eleitoral para a Presidência da República, visava acalmar os movimentos de fuga de capitais face às perdas geradas pelo mecanismo de câmbio fixo. O então candidato oferecia apoio para um empréstimo e direito de saque mediante acordo realizado pelo governo FHC com o FMI, que já renunciava um eixo de austeridade fiscal ao lado da ativação econômica orientada para a exportação. Os condicionamentos da disciplina fiscal, a gestão da moeda e o subsídio para a geração de divisas se integraram no compromisso que se desenhava quanto aos mecanismos que se impunham ao País, pois este se tornara uma “bola da vez” pela ação do movimento especulativo do capital. Antes mesmo de Lula vencer as eleições, o regime de acumulação que se formava ao longo dos anos de 1990 gerou um bloqueio ao desenvolvimento integrado e socialmente sustentável por meio da instituição dos mecanismos que forçavam o Estado ao papel de gestor de dívida que desde então só tem se ampliado com o espetáculo das suas metamorfoses (dialética entre a dívida interna/externa).<sup>14</sup>

A forma jurídica-política que ordena o processo de institucionalização de um novo regime de gestão integrada da economia e do Estado é flagrantemente violadora de direitos. Ao ampliar abusivamente a via definida pela norma da disciplina fiscal para o ajuste das contas públicas, o ator governamental cria um mecanismo que dá lastro ao endividamento por intermédio da dívida pública interna, permitindo que os fundos públicos e os fundos de pensão e a gestão da moeda via taxa de juros e de câmbio possam transferir renda para o exterior. A abertura de mecanismos facilitadores no âmbito fiscal e o arrefecimento do controle das transferências de rendas para o exterior por empresas e por investidores complementam esse regime de exposição permanente do País ao sabor da volatilidade, ancorado sob uma pseudolegitimidade gerada pelo processo de conversão da dívida externa em dívida protegida interna, equilibrada no jogo difícil dos mecanismos de atratividade de investimentos via garantia de retorno pela moeda valorizada ou pela taxa de juros.

O custo da estabilidade macroeconômica e a resposta ao manejo especulativo das “taxas de risco” se traduzem numa forma de confiança para o investidor externo que onera as políticas universais por força da criação de mecanismos que tornam o Estado um produtor direto de pseudo-excedentes. Estes derivam de uma ampliação de receitas fiscais diretamente apropriadas para sustentar os mecanismos de curto prazo com resgate da dívida externa, com a remessa de lucros e com a reestruturação da dívida

**Antes mesmo de Lula vencer as eleições, o regime de acumulação que se formava ao longo dos anos de 1990 gerou um bloqueio ao desenvolvimento integrado e socialmente sustentável**

via alongamento mantidos um processo de redução da taxa de juros que nos colocaria na melhor das hipóteses num país alimentador de uma nova dependência face ao rentismo internacional. As margens de manobra das políticas públicas de universalização de direitos de bem-estar coletivos acabam restringidas ao manejo de projetos especiais, ações focalizadas. A margem de manobra para as estratégias de ação autônoma se relaciona com a geração de linhas de crédito favorecidas pelas receitas das agências bancárias e financeiras públicas.

As margens de manobra para a distribuição de renda derivam de momentos específicos nos quais a estabilidade monetária e a contenção do crescimento geram efeitos em matéria de deflação nos preços ao consumidor. As conseqüências da estabilidade num contexto de informalidade e os conflitos abertos pela ampliação do emprego feminino e do trabalho doméstico e a pressão de aposentados e pensionistas, bem como o caráter de indexador histórico da renda popular e do trabalho pelo salário mínimo, permitem uma recomposição do seu valor. A transferência de renda direta por intermédio do Programa Bolsa-Família complementa o quadro de mudanças que minoram o efeito das políticas liberais no curto prazo. As perspectivas de reformas sociais e transferências universais na direção a renda básica, assim como uma nova política de salarial e de emprego, permanecem limitadas. Os projetos e programas de cooperativismo e economia solidária não se articularam com uma política universal via reconstrução do sistema público de emprego. Como veremos, esse cenário geral não permite redesenhar uma estratégia que constitua um processo redistributivo apoiado na conquista histórica de direitos, por força da apropriação dos recursos do orçamento (um capítulo indispensável se liga à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal) e dos fundos públicos.

No ano de 2006 comemoramos quarenta anos do lançamento PIDESC e vinte anos da Declaração da ONU sobre o direito ao desenvolvimento. O primeiro traduz as contradições relativas aos aspectos das políticas e do Estado de bem-estar social que ultrapassam a leitura restrita dos direitos na chave das liberdades negativas, na constituição dos direitos internacionais dos direitos humanos. O segundo revela as contradições dos processos de modernização e desenvolvimento desigual das diferentes formações históricas saídas do colonialismo levando em conta as questões da periferia do sistema mundo.

Na América Latina o pensamento da CEPAL, do PNUD, da UNCTAD, da FAO e da UNESCO produziu e produz diferentes impactos, ao longo dos processos de construção do arcabouço político-normativo das controvérsias, nas diferentes conjunturas que vão dos temas legados pelas relações centro-periferia na chave econômica àqueles voltados ao desenvolvimento com equidade na chave da leitura social. Esses debates remetem ao quadro brasileiro de formulação dos temas do desenvolvimento que procurou responder aos desafios postos pelos diferentes contextos políticos, que grosso modo podem ser periodizados pelos processos reais do desenvolvimentismo com cidadania regulada, da modernização autoritária com controle e violência institucional e das tensões atuais entre democratização e neoliberalismo.

### **3. Integração latino-americana como direito**

As controvérsias sobre os processos de endogeneização ou orientação para formas de inserção mais aberta da economia, das relações entre mercado interno e mercado externo, liberalização ou intervencionismo, concentração ou redistribuição de renda, acabaram gerando o quadro contraditório de transições democráticas, bloqueadas, de um lado, pelo legado histórico autoritário e oligárquico, e de outro pela força dos condicionamentos dos processos de ajuste e reestruturação definidos pela lógica dominante da globalização financeira. O quadro institucional real do Brasil e do conjunto do subcontinente latino-americano foi moldado em ciclos de crise e ajuste estrutural, passando pela dinâmica do endividamento, pelos processos de abertura liberal, pela desregulação e pela privatização, que geraram os quadros históricos de desconexão e desfiliação de direitos econômicos, sociais e culturais, com intensificação dos eixos de acumulação ilimitada de capital forçado pela dinâmica de acumulação intensificada.

Esses processos se acentuam alinhados com os padrões de consumo e a nova esfera comunicacional-informacional articulada pela desterritorialização de capitais apoiada nas redes de fluxos imateriais, em que as formas jurídicas de propriedade remetem para novos conflitos e direitos disputando serviços, inteligência, criação, formas de reprodução sociocultural, acentuando a necessidade de redefinir as bases para uma reterritorialização dos direitos. Os temas da integração regional e da sociedade civil internacional se relacionam com a possibilidade de

**Os temas da  
integração  
regional e da  
sociedade civil  
internacional se  
relacionam com  
a possibilidade  
de constituição  
de novos direitos**

constituição de novos direitos, e a perspectiva universalista se inscreve na capacidade intercultural dos atores para darem conta de novas alianças entre movimentos nacionais e atores internacionais.

O direito ao desenvolvimento se projeta no debate nacional por meio de eventos como os fóruns e as redes sociais internacionais que buscam encontrar outras vias para a globalização dos direitos, na contramão de processos como os que ocorrem nas reuniões de cúpula dos países ricos e das instituições multilaterais como a OMC e o par BIRD-FMI. Nesse primeiro momento, a integração se coloca no terreno do direito ao desenvolvimento mediante conflitos que se expandem e que colocam, de um lado, a agenda política da segurança (EUA-Colômbia) e da privatização/propriedade intelectual (países da OCDE) e, de outro, as agendas alternativas que derivam da luta pela reapropriação do território e de reconhecimento de direitos (água, energia, terra, serviços públicos, tecnologia, etc), como vem ocorrendo ao lado da queda de inúmeros governos e do fracasso de projetos neoliberais extremos no Continente.

A conjuntura de busca de alternativas permanece aberta com mais radicalidade em países como Bolívia e Venezuela, com menos radicalidade em outros como Brasil. A questão estará no centro de um conflito social prolongado e dependerá da força de definição mais ampla de alternativas de cooperação entre atores políticos e sociais. Novos conflitos sociais institucionais e legais devem abrir importantes processos de luta por revisão e/ou garantia de direitos constitucionais, por força de um incremento potencial de luta pelos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA), incluído o “A” de ambiental. A integração regional se coloca, assim, como questão correlata e dependente da expansão e reconhecimento do acesso aos direitos dentro da chave histórica de resgate e criação de processos de construção democrática.

Os mecanismos de mediação institucional, produtiva e cultural para a integração regional dependem do grau de adesão dos movimentos de resistência e de seu diálogo a partir dos conflitos sociais e territoriais. A chave de leitura pela via dos direitos humanos pode aproximar e manter uma tensão positiva face ao localismo e ao nacionalismo cuja legitimidade e reafirmação não devem impedir a construção de um interesse comum dos povos. O direito a uma integração baseada nos direitos aparece como um horizonte mais favorável para uma integração a partir das multidões marginalizadas e da consciência crítica da inteligência coletiva dos

países latino-americanos que ensaiam formas de construção de novos possíveis, sob a pressão de seus movimentos internos que se articulam como redes nacionais e internacionais.

#### **4. Os mecanismos institucionais de violação do direito ao desenvolvimento no Brasil**

A inversão de curto prazo, as taxas de juros elevadas e os processos de realização de divisas via exportação e de atração de capitais por meio da privatização agravaram o quadro geral de crise nos territórios, ampliando os conflitos socioambientais e intensificando a precarização do trabalho. As políticas internas oscilam, no Brasil, entre formas rígidas de ajuste, cujo elemento de legitimação está na superação de quadros inflacionários em que as políticas monetária e cambial e o estímulo para a exportação se tornam a força principal de um crescimento baixo com grande impacto sobre a superestrutura dos direitos sociais, sobre as rendas e sobre as políticas e fundos públicos. Os fundos de pensão dos empregados das empresas públicas são apropriados pela dinâmica de intensificação da acumulação pela sua atuação no mercado de capitais, na sua correlação direta com transferência de renda para o exterior e das novas formas de associação entre grandes capitais via processos de fusão, aquisição e transferência de ativos.

A ênfase na produção de *commodities* explorando os espaços de expansão dos mercados e na privatização de serviços e dos setores como comunicação, transporte, energia, saneamento, saúde, seguridade, etc, acentua-se com as mudanças na Constituição Federal, quanto a direitos sociais do trabalho, previdência social, propriedade intelectual, fluxos financeiros e investimentos externos, o que marca um quadro econômico que nos coloca novamente na linha dos interesses internacionais como receptor de capitais, mesmo que sob a forma predatória. Se, de um lado, desconstruímos direitos e modificamos nossa constituição, com violações e rupturas das normas internacionais que combinavam autodeterminação com bem-estar coletivo, de outro reconfiguramos as dinâmicas estruturais acentuando as áreas recobertas e os setores atingidos pela lógica da acumulação internacionalizada. Mas esse processo ganha mais força e atinge de maneira especial os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais na sua ligação com o desenvolvimento no que reorienta a política do Estado por meio do eixo

**Se, de um lado, desconstruímos direitos e modificamos nossa constituição, de outro reconfiguramos as dinâmicas estruturais**

**É fundamental  
buscar políticas  
econômicas  
alternativas aos  
impactos  
gerados pelos  
problemas de  
endividamento  
do setor agrário  
e de degradação  
do meio  
ambiente**

da exportação e pela via das taxas elevadas de juros. As conseqüências se traduzem numa brutal nova “socialização das perdas” cujo mecanismo máximo de violação e o tributo pago mediante a dívida pública, garantida pela distorção da aplicação de duas lógicas: aquela gerada pela autonomização do Banco Central, cuja autoridade *ex-machina* nos leva a uma das mais elevadas taxas de juro com um efeito bola de neve sobre a dívida pública, e a utilização do mecanismo de contenção do gasto social público com a redução do orçamento por força do chamado superávit primário<sup>15</sup>.

Os mecanismos que reordenam a atuação das agências e dos fundos públicos para acentuarem as políticas de exportação como a do agronegócio, papel e celulose e da mineração se somam com a situação de apropriação do orçamento para o pagamento do serviço da dívida, gerando o Estado pelo condicionamento internacional do pagamento da dívida. O efeito do *pacta sunt servanta* com a finança internacional está assegurado pela aplicação com satisfação desses elementos que se combinam com a valorização atrativa da moeda nacional. A recusa a um projeto de renegociação desse quadro só se apóia nos riscos que teria uma ruptura aventureira com o quadro internacional, que só tem algum sentido em processos de falência completa, as vantagens advindas no curto prazo com a estabilização vão se tornando “desvantagens” de longo prazo. Por força das opções que descrevemos, a atuação do governo brasileiro se encontra condicionada pelas formas institucionais do regime de acumulação reformado pela lógica da globalização financeirizada.

## **Conclusão**

A expansão dos DESCA na chave do direito ao desenvolvimento e na via de outra mundialização impõe superarmos os limites dados pelo velho e pelo novo conceitos de crescimento. Isso significa revertermos a lógica de pouca ousadia nas políticas distributivas que geraram maior êxito para minorar as desigualdades extremas. É fundamental buscar políticas econômicas alternativas aos impactos gerados pelos problemas de endividamento do setor agrário e de degradação do meio ambiente, bem como, na renegociação política interna e externa, romper com os ciclos curtos de expansão que se esgota pressionada pela conjuntura de longo prazo de restrições e pela velocidade intensificada de curto prazo que

se esforça por transferir os efeitos de aumento de produtividade em transferência de renda para o exterior e processo intensificado de concentração de renda no sistema financeiro e no braço bancário-especulativo do grande capital produtivo.

Os custos desse processo se acentuam com a ampliação das formas de violência e criminalidade na sociedade e no Estado que gera um tipo de compromisso perverso entre a estabilização e o medo, com forte horizonte de crise de futuro. Apesar de podermos identificar alguns bloqueios em matéria de privatização aventureira, de recuperação de alguns setores da máquina pública e de projetos parciais de proteção social, não temos um cenário que resgate a perspectiva da universalização de direitos. Aspectos de melhorismo localizado não chegam a poder recolocar no centro do tema do direito ao desenvolvimento uma perspectiva adequada para a tendência a maior concentração da renda nas mãos das transnacionais, dos setores exportadores e do capital bancário/sistema financeiro.

Aspectos relevantes das políticas públicas focalizadas que minoram o sofrimento dos mais pobres, efeitos relevantes em matéria de transferência de renda direta são imediatamente reapropriados pela expansão das monoculturas, pela redução dos gastos em política sociais, pelos custos de saúde, educação, transporte, energia e outras dimensões relevantes da qualidade de vida e dos direitos ao bem-estar inscritos no PIDESC. A trégua parcial na espoliação direta da extrema pobreza e os efeitos de diminuição da desnutrição não se fazem acompanhar de condições para um avanço nos DESCs, assim como a socialização das perdas se acentua nos processos de endividamento das famílias por força do crédito ao consumo e da lógica de ocupação predatória do meio ambiente, acompanhada pela rápida degradação das infra-estruturas. Isso já prenuncia um grande conflito de prioridades entre os eixos do tipo corredor de exportação e aqueles ligados aos processos de bem-estar coletivo como, por exemplo, as políticas públicas de saúde.

Os indicadores que encontramos nas diferentes análises específicas sobre os diversos capítulos referentes ao estado de cumprimento dos DESCs no Brasil apontam que se acentuou a perda de controle sobre o papel do Estado e do gasto público como condição indispensável para o desenvolvimento apoiado numa cidadania participativa com bem-estar coletivo. Os custos de acesso e mobilidade social crescem na mesma

**Aspectos de melhorismo localizado não chegam a poder recolocar no centro do tema do direito ao desenvolvimento uma perspectiva adequada**

medida em que se despende um esforço maior para permanecer na mesma posição em matéria de renda; uma tradução alarmante desse processo exigiria um cálculo que combinasse o tempo gasto para obter renda e o valor do trabalho no País, em que o aumento do salário mínimo não compensa o aumento do custo para garantir os bens indispensáveis para uma vida com qualidade. A renda dos ocupados se reduz ao lado da elevação da duração da atividade do trabalho, os custos de acesso a terra e a moradia aumentam, os custos de circulação, saúde, segurança e educação se elevam de maneira exponencial em face de um modelo que, mais do que neoliberal e espoliativo, se traduz em uma sobretaxação que combina apropriação indébita do orçamento público com socialização das perdas derivadas das dificuldades de produzir nos termos espúrios e catastróficos exigidos pela adesão mimética uma alienação da reflexão sobre o correto equilíbrio entre inserção internacional e mercado interno, entre acumulação e distribuição de renda de modo a conformar um quadro de superação de desigualdades apoiado na garantia da proteção e da promoção de direitos.

## NOTAS

<sup>1</sup> Para reconstruir o caminho brasileiro de adesão aos pactos e convenções internacionais de proteção aos direitos humanos vide CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A proteção internacional dos direitos humanos no Brasil*. 2. ed. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília (UNB), 2000.

<sup>2</sup> Para a avaliação dos avanços promovidos pela Conferência de Viena, em 1993, vide LINDGREN ALVES, J.A. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 1994.

<sup>3</sup> Para situar de forma ampla o quadro da financeirização, sugerimos uma leitura de autores como Giovanni Arrighi, François Chesnais, Immanuel Wallerstein e, numa perspectiva mais ampla, HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

<sup>4</sup> Na *Gazeta Mercantil* de 17 de maio de 2006 saiu o corte proposto para geração do superávit fiscal no valor de R\$ 14,2 bilhões. O contingenciamento, segundo o ministro do Planejamento Paulo Bernardo, pode chegar a R\$15,9 bilhões. O detalhamento dos números para 2006 mostra que a infra-estrutura perdeu 27,4% das verbas e vai ficar com R\$10,9 bilhões. Por ministério, o mais prejudicado foi o da Integração Nacional, com redução de 58,3%. O corte de verbas área social foi menor, de 3,8%, e o montante previsto é de R\$56,6 bilhões. Por ministério a Saúde teve queda de 1,6% e a Educação, 6,7%". O governo deve procurar atingir a meta de um superávit consolidado para o setor público da ordem de 4,25% do PIB.

<sup>5</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. *La globalización de los derechos. Los nuevos caminos de la regulación y de la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y ILSA, 2 reimp., 1999.

<sup>6</sup> Apesar do recuo da desigualdade a partir de 2001, medida no intervalo até 2004 pelo índice de Gini, de 0,571 para 0,535 (quanto maior a proximidade de zero menor a concentração de renda), esse processo derivou do efeito de programas de distribuição direta de renda. Apesar disso, a estrutura da desigualdade medida pela diferença de renda entre ricos e pobres aumentou. Em 1995, a renda de um mais rico era igual à de 44 dos mais pobres, e em 2004 ela aumentou para 57. Temos, assim, uma diminuição nos níveis de extrema pobreza, ao lado de um aumento da brecha estrutural da concentração de renda, o que, relacionado com os recuos na progressão do gasto social e das políticas universais, projeta o quadro de violação e violência do Brasil como território de desigualdades. A queda geral da renda com a crise geral da economia brasileira mostra o contraste gritante quanto à capacidade de manter posições: para o período de 1995-2004 a queda de renda dos 10% mais pobres atingia menos 39,6% e a dos 10% mais ricos menos 21,9%, ou seja, ela penaliza na proporção tendencial da estrutura da desigualdade. A queda da proporção de renda salarial segue a mesma inclinação para ampliar o efeito da desigualdade se tomarmos a progressão da perda salarial para o mesmo período. Os salários correspondiam a 89% da renda dos 10% mais pobres em 1995 e passaram a fazer 48% da renda deles, e para os 10% mais ricos a renda salário declinou de 83% em 1995 para 77% em 2004. Isso acentua a necessidade de programas sociais compensatórios.

<sup>7</sup> Na Nota Técnica do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) de setembro de 2005, temos um quadro do modo de execução orçamentária dentro dos parâmetros da nova estrutura de dependência financeirizada. Afirma-se que se a execução orça-

mentária estava contida com a liquidação de apenas 40,75% do valor autorizado, no que se refere ao pagamento de juros e amortizações foram executados 75,6% do valor autorizado. A Nota Técnica do Inesc sobre *A execução orçamentária do governo federal em 2005* aponta o fato de que a disponibilidade líquida do poder executivo federal após o pagamento da dívida pública corresponde a cerca de R\$ 429,9 bilhões de um orçamento autorizado de fato de R\$719 bilhões. Subtraídos gastos com os outros poderes e as transferências para os Estados, o Distrito federal e os municípios, corresponderia a um montante autorizado de 45,35% do orçamento. Esses dados correspondiam ao mês de agosto de 2005. Fica evidente a ordem de prioridade na estratégia de gestão que orienta o modo de execução orçamentária da nova inserção global do Brasil como economia dita emergente.

<sup>8</sup> Podemos acompanhar o cálculo apresentado pelo Centro de Deduções Lógicas (de Geraldo Antunes Cacique) que indica o ritmo de progressão da dívida em junho de 2003: “Hoje a dívida é uma bola de neve, beirando oitocentos bilhões de reais, com juros reais a 14,5% ao ano (26,5% menos uma inflação de 12% ao ano), o que significa um aumento anual de 116 bilhões de reais ao ano. Como será paga essa dívida?”.

<sup>9</sup> A duplicação no volume de créditos desde 2004 mostra uma progressão na inadimplência nas operações de crédito para pessoas físicas, chegando a 8,49% do total.

<sup>10</sup> Segundo o site Portal da Cidadania, citando fonte da Agência Brasil, no ano de 2004, conforme balanço publicado por 27 bancos, entre os quais seis não obtiveram crescimento, o lucro líquido do setor bancário teve um aumento de 22,4%, apesar da baixa taxa de crescimento da economia, somando ganhos líquidos de R\$ 13,74 bilhões. <sup>11</sup> Aníbal Quijano é quem define esse conceito que pode ser encontrado em “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”. In LEHER, Roberto e SETÚBAL, Mariana. *Pensamento crítico e movimentos sociais. Diálogos para uma nova prática*. São Paulo: Cortez, 2005.

<sup>12</sup> Podemos observar que, segundo a PNAD-IBGE, citada pelo jornal Folha de São Paulo de 1º de janeiro de 2006, no ano de 2004 a taxa de empobrecimento urbano era de 35,4%. Embora ela tenha caído desde 2003 podemos ver uma linha estrutural de nova pobreza nas grandes cidades.

<sup>13</sup> SILVA, Luiz Inácio. Carta ao povo brasileiro; o Brasil quer mudar: mudar para crescer, incluir, pacificar. São Paulo, 22 jun. 2002. Disponível em: [www.iisg.nl/collections/carta\\_ao\\_povo\\_brasileiro.pdf](http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf)

<sup>14</sup> No site Finance One ([financeone.com.br](http://financeone.com.br)) encontramos uma notícia do jornal *Tribuna da Imprensa* de 17 de fevereiro de 2005 que sintetiza o informe do Banco Central em conjunto com a Secretaria do Tesouro: “A dívida do governo cresceu 2% entre dezembro e janeiro, para R\$ 826,6 bilhões. O governo tem, além disso, R\$ 198,197 bilhões de dívida externa. A dívida brasileira, interna e externa, fechou 2004 em R\$1,047 trilhão e está entre as maiores das economias emergentes”.

<sup>15</sup> Segundo o Fórum Brasileiro do Orçamento estava previsto para o ano de 2005 um superávit primário, nos diferentes níveis de governo, da ordem de R\$ 82 bilhões. Esse e outros dados e comparações importantes podem ser encontrados nos cadernos de discussão do FBO; vide a publicação de maio de 2005.

# **DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE**

**JEAN PIERRE LEROY**

COORDENADOR DO PROJETO BRASIL SUSTENTÁVEL

## **Introdução**

O meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é indispensável à realização da dignidade humana. A afirmação do Direito Humano ao Meio Ambiente (DHMA) se dá a partir das reivindicações sociais por proteção dos recursos naturais como algo essencial à sobrevivência dos grupos populacionais e com sua incorporação em convenções internacionais e declarações de direitos, bem como na própria Constituição Federal brasileira de 1988.

Trata-se de um direito de caráter principiológico que, portanto, deve irradiar efeitos sobre todo o ordenamento jurídico, orientando a interpretação e a aplicação das normas jurídicas. O que se tem verificado, porém, é precisamente o contrário: o DHMA não tem sido concretizado na aplicação da legislação ordinária e, ainda menos, nas decisões judiciais. Isso não é de se estranhar, pois também do lado da sociedade civil a dimensão dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) só foi incorporada às preocupações das entidades que lidam com direitos humanos há poucos anos. Para a massa da população, esse direito fica ainda mais distante e ignorado.

Lembramos aqui a definição de injustiça ambiental que embasa o nosso diagnóstico. “Entende-se por injustiça ambiental o mecanismo pelo qual

**Do ponto de vista do DHMA, simbolicamente o ano de 2005 foi inaugurado com o assassinato da irmã Dorothy em Anapú, no Pará, e terminou com o recuo do governo na implementação da transposição do Rio São Francisco**

sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis”.<sup>2</sup>

Podemos, de maneira simplificada, distinguir cinco grupos que sofrem as violações do DHMA: as populações rurais e de pequenas aglomerações impactadas pelo avanço do modelo dominante de ocupação e de exploração do território que as expulsa ou inviabiliza as suas estratégias tradicionais de sobrevivência; as vítimas dos processos industriais e agroindustriais, sejam trabalhadores ou moradores do entorno das fábricas, dos seus depósitos de lixo tóxico e das culturas impregnadas de agrotóxicos; as que vivem em condições precárias de moradia em áreas urbanas; as vítimas de obras e ações do poder público; e, enfim, as vítimas de catástrofes provocadas por deflorestação maciça, mudanças climáticas, etc., de caráter regional ou global.

Muitas dessas violações que sofrem essas pessoas e essas populações poderiam ser classificadas sob os capítulos dos direitos à saúde, à alimentação, ao trabalho, à cultura, à moradia, à terra. Poderia se dizer que o DHMA é transversal e traz outro olhar sobre eles. Junta geralmente a violação de vários direitos, pois é o ambiente de vida desses grupos sociais como um todo que está sendo atingido. Quando esse direito é violado, tudo ou boa parte do que estrutura suas vidas que fica afetado. O DHMA evidencia o laço existente entre a destruição do meio ambiente e a agressão às pessoas e às comunidades.

Do ponto de vista do DHMA, simbolicamente o ano de 2005 foi inaugurado com o assassinato da irmã Dorothy em Anapú, no Pará, e terminou com o recuo do governo na implementação da transposição do Rio São Francisco. A mensagem forte que passou o governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, combinando muito bem, no caso do agronegócio, com a política macroeconômica que exigia, para alcançar um grande superávit primário, um saldo exportador volumoso, empurrou em 2004 a cultura da soja para a Amazônia e novas áreas do cerrado. Madeiros, grileiros, pecuaristas, sojeiros, todos interpretaram a postura como um sinal verde para suas atividades, lícitas e clandestinas. O escândalo internacional provocado pelos índices de desmatamento na Amazônia e, em particular no Mato Grosso, somado à morte de Dorothy, ajudaram o governo a livrar-se um pouco da pressão dos seus alia-

dos políticos para quem o meio ambiente e os direitos da população são um estorvo às suas ambições de enriquecimento e a ensaiar algumas ações de preservação do meio ambiente e de garantia de direitos das populações locais. Esses acontecimentos não modificaram em nada a visão que o governo, bem sintonizado – é preciso sublinhá-lo – com a iniciativa privada, a extrema maioria dos políticos, o Congresso Nacional, a grande mídia e a opinião pública, tem do desenvolvimento e do meio ambiente. Este não pode se sobrepor ao primeiro, mas sim lhe deve ser subordinado, pois fornece empregos e riqueza para o País. Não adianta provar que esse desenvolvimento desemprega e que há um desemprego estrutural crescente, mesmo com um maior progresso.

Assim, ao mesmo tempo em que a ação governamental focalizava a Amazônia, se esquecia que o modelo de desenvolvimento selvagem que conhecemos avançava sobre o resto do País, afetando sempre com maior gravidade os recursos naturais, o meio ambiente e as populações locais. A greve de fome de dom Luis atravessou o discurso do governo segundo o qual a transposição do Rio São Francisco ia ser uma grande contribuição para o direito humano à água. A crise política e governamental provocada pelas denúncias de corrupção talvez tenha contribuído tanto para inibir Parcerias Público-Privadas (PPPs), que levariam a mais injustiças ambientais, quanto para intimidar setores públicos que poderiam fazer uma defesa mais enérgica dos direitos da população. O certo é que há muito pouco a se festejar nos últimos anos no que diz respeito ao DHMA.

A ampliação do universo dos direitos em pauta, bem como o volume e a extensão das violações e até a novidade que representa trazer para a luta social uma plataforma de direitos engajada sob o viés ambiental, fazem com que este Relatório apresente evidentes limitações: aproximações, superficialidade, ausência de casos importantes. Mas tais limitações podem servir de provocação para o leitor se engajar nesse campo de luta pela justiça.

## **1. Realidade das populações**

### **1.1. Populações que têm os direitos violados**

É geralmente a população pobre a que vivencia mais intensamente a violação ao DHMA. Destacam-se: a população negra, quilombola<sup>3</sup> rural

**As comunidades quilombolas do norte do Espírito Santo, que mal sobrevivem no meio dos eucaliptais, ainda estão buscando a defesa de seus direitos pela titulação e a garantia dos territórios**

e urbana, pois na maioria dos grandes centros urbanos é majoritariamente atingida e, por isso, a contaminação urbano-industrial também a afeta particularmente; a população indígena, que não vislumbra a possibilidade de acesso a suas terras e a serviços adequados de saúde ou vê seus recursos naturais diminuir ou serem contaminados (por exemplo, os povos da TI Raposa Serra do Sol, os Xavantes da Terra Marãiwat-séde, os Guarani-Kaiowa); as mulheres chefes-de-família e seus filhos que não encontram outra opção à moradia precária; e as mulheres contaminadas pelos agrotóxicos.

### *1.1.1. Populações que vivem nos e dos ecossistemas, impactadas pelo avanço do modelo dominante de ocupação e exploração do território*

Continua a expansão da agricultura e da pecuária empresariais. A primeira tem como características principais o uso de grandes extensões de terra (à exceção eventual da horticultura, da floricultura e da aquícultura) e a monocultura ou a rotação somente de duas produções e o emprego do pacote tecnológico (insumos e pesticidas químicos, mecanização pesada, sementes industriais). Seus efeitos perversos se destacam em particular no cerrado, na Amazônia e, mais recentemente, na Zona Costeira, sem que se possa esquecer a Mata Atlântica.

O eucalipto para produção de papel/celulose está ocupando o sul da Bahia, persuadindo os pequenos produtores a vender suas posses. No Espírito Santo, os povos indígenas Guarani e Tupiniquim obtiveram do governo federal a promessa de reconhecimento dos direitos sobre a totalidade dos 18.070 hectares de seu território tradicional, dos quais 10.009 hectares permaneceram na posse da Aracruz Celulose após a conclusão inconstitucional do processo demarcatório em 1998. Enquanto isso é revisto pela Funai, a empresa resiste em devolver as terras aos índios, não só contestando a tradição da ocupação dos 10.009 hectares como também apoiando a Polícia Federal em ações violentas de expulsão dos índios e destruição de uma aldeia construída por eles nessa área.

As comunidades quilombolas do norte do Espírito Santo, que mal sobrevivem no meio dos eucaliptais, após perderem áreas tradicionais de produção de alimentos, extrativismo e reprodução sociocultural, ainda estão buscando a defesa de seus direitos pela titulação e a garantia dos

territórios. Além disso, enfrentam perseguições policiais e de funcionários das empresas (com casos de prisões), sob acusações de invasão de propriedades e furto de madeira, mesmo quando as comunidades possuem acordos e contratos com as referidas empresas e se trate de coleta de resíduos dos eucaliptais para uso doméstico como lenha.

Em Minas Gerais, em vários municípios do norte do estado, os grupos populacionais geraizeiros continuam pressionados e até inviabilizados pelos eucaliptais plantados para a produção de carvão vegetal que abastece a indústria siderúrgica, como em Curvelo e Felixlândia, Rio Pardo de Minas e outras cidades do Vale do Jequitinhonha. Muitas comunidades denunciam a falta de água, com a secagem de fontes como riachos e poços, a partir do plantio do eucalipto nas áreas próximas, e, em algumas localidades, a contaminação das águas pela aplicação de agrotóxicos em locais muito próximos a rios e riachos.

Ao longo do litoral, da Bahia até o Pará, estão se expandindo com rapidez a carcinicultura (cultivo de camarão) e os empreendimentos turísticos. Pescadores (e ambientalistas) e povos indígenas do Ceará (Povo Tremembé; marisqueiras e pescadores de Curral Velho/Acaraú e de Tajuba/Camocim) e da Bahia (Salinas da Margarida e Caravelas) foram vítimas de violência, como homicídios, lesões corporais, ameaças, perseguições e prisões arbitrárias. Mas a pressão e os constrangimentos sobre os extrativistas dos manguezais e dos estuários estão espalhados em todo o litoral.

Os sojicultores, além de continuar sua expansão no Mato Grosso, no Tocantins, no Maranhão e no Piauí, chegaram a Rondônia, ao Amazonas, a Humaitá e a novas regiões do Pará, em particular Santarém. Os pequenos produtores, mesmo que queiram, não conseguem resistir. Tornam-se isolados, são submetidos à pressão fundiária e atingidos pelos agrotóxicos.

A exploração da madeira se combina com o avanço da pecuária. A primeira mostrou a sua truculência na BR-163 (Cuiabá-Santarém), provocando manifestações de massa ameaçadoras (promovidas por madeireiros e políticos locais) para os que se opõem às suas atividades ilegais e ambas manifestando em Anapú (PA) seu poder, com a continuação da intimidação dos trabalhadores rurais e das lideranças e a sua difamação. Noticiado nacional e internacionalmente, o assassinato da irmã Dorothy Stang evidenciou o nível a que os conflitos alcançam na região,

**Em São Luís, os direitos dos pescadores artesanais, de pequenos produtores rurais e de extrativistas ameaçados de deslocamento foram violados ainda na fase de projeto do empreendimento da CVRD**

onde outras lideranças sociais já foram mortas ou vivem sob constantes ameaças por defenderem direitos fundamentais e projetos de desenvolvimento que beneficiem os habitantes locais sem desequilibrar o meio ambiente. A expansão da cana-de-açúcar no Mato Grosso do Sul e no Mato Grosso, ao lado da cultura de grão e do algodão, afeta o Pantanal e, com ele, as populações tradicionais que ainda sobrevivem na região.

Essas populações são também impactadas por atividades industriais e de mineração e por obras de infra-estrutura. O empreendimento da Alcoa em Juruti (PA) para exploração da bauxita, ao ocupar áreas de extrativismo, inviabiliza o modo de viver dos agroextrativistas da região. O mesmo acontece com os moradores (pescadores e agricultores) da região de Corumbá (MS) e da Ilha de São Luís (MA) em virtude dos projetos de instalação de usinas siderúrgicas. Em São Luís, os direitos dos pescadores artesanais, de pequenos produtores rurais e de extrativistas ameaçados de deslocamento foram violados ainda na fase de projeto do empreendimento da Companhia Vale do Rio Doce, na medida em que: sua participação nos espaços públicos de decisão fica prejudicada com a falta de informações sobre a dimensão e os riscos do projeto ao meio ambiente e à saúde humana; foram excluídos da elaboração de um projeto já pronto de reassentamento das comunidades, encomendado pelo governo do estado; são invisíveis na propaganda oficial do estado; estão sendo tratados de forma estigmatizada e discriminatória, com desrespeito aos aspectos produtivos e culturais locais.

Quanto às obras de infra-estrutura, as denúncias relativas à construção de barragens são constantes. Destacam-se Campos Novos (SC), onde cerca de 750 famílias sofreram violações de direitos humanos (à moradia, à alimentação, à terra, ao trabalho e ao meio ambiente), mais de 200 famílias receberam indenizações ínfimas do consórcio empresarial Enercan e as mobilizações sociais têm sido reprimidas, pelo Judiciário, com a prisão de lideranças e, pela Polícia, com o uso de violência e intimidação. No caso da pequena central hidrelétrica Jurumirim (MG), o Estudo de Impacto Ambiental previu impactos sobre apenas 141 famílias das mais de 500 identificadas pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), e durante audiência pública para fins de concessão da licença prévia do projeto, policiais agrediram 35 pessoas e prenderam seis militantes e apoiadores daquela organização. Na Hidrelétrica de Irapé (MG), a Cemig está provocando um triplo desastre: na área de enchimento do lago, com o desaparecimento de áreas agriculturáveis e

de sítios histórico-culturais do único território quilombola titulado de Minas Gerais; nos reassentamentos, com o empobrecimento de famílias deslocadas e a deficiência na implementação de condições dignas para sua sobrevivência; e nas áreas a jusante da barragem, com o não-reconhecimento das famílias de pescadores que vêm passando fome pela escassez da pesca. Em Estreito (TO), apesar das licenças concedidas pelo Ibama e das audiências públicas, os povos indígenas não foram devidamente levados em conta. A situação de atingidos por empreendimentos mais antigos tampouco está resolvida, em casos como Samuel (RO), Tucuruí (PA) e Acauã (PB).

A transposição do Rio São Francisco sublinha, por contraste, os poucos investimentos feitos para assegurar água aos sertanejos, mesmo que situados na vizinhança do rio. Pescadores do São Francisco defendem a suspensão do projeto porque ele aceleraria o processo de extinção do rio e propõem a gestão democrática das águas e medidas que incluam a revitalização do rio para o desenvolvimento da região. A determinação do governo federal em executar o projeto levou à concessão de licença ambiental prévia às obras, mesmo diante de irregularidades detectadas no Estudo de Impacto Ambiental, fato que, dessa forma, trouxe incerteza sobre a viabilidade socioambiental do projeto.

### *1.1.2. Populações vítimas dos processos industriais e agroindustriais contaminantes*

Em Santo Amaro da Purificação (BA), a poluição por metais pesados dos solos de bairros inteiros expõe grande parte da população pobre ao risco da contaminação. O município é um dos mais contaminados do mundo por chumbo e cádmio por causa de uma fábrica fechada há treze anos e cujos problemas até hoje não foram resolvidos: a população prejudicada (contaminada e/ou exposta aos riscos de contaminação, como ex-trabalhadores e suas famílias, moradores do entorno da fábrica e pescadores artesanais) não foi indenizada; não se implementaram medidas substanciais de saúde pública apesar de cerca de 300 ex-trabalhadores já terem morrido com sintomas de contaminação e centenas ainda portarem doenças graves, necessitando de atendimento e acompanhamento médico e hospitalar especializados; não se implementam programas de descontaminação ambiental que eliminem os riscos elevados de contaminação a que parte da população permanece submetida, particularmente de modo mais grave as crianças.

**A Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, propondo a eliminação global dos 12 POPs considerados mais perigosos ao meio ambiente e à saúde pública**

Em Itaguaí (RJ), derrames permanentes dos rejeitos tóxicos produzidos pela Ingá Mercantil, na Ilha da Madeira, atingem os pescadores da Baía de Sepetiba. Nesse local, uma montanha de rejeitos de aproximadamente 15 milhões de toneladas e 20 metros de altura, contendo principalmente cádmio e zinco, permanece na área da empresa sem a perspectiva de uma solução definitiva, enquanto o processo judicial de sua falência (decretada em 1998) se arrasta na Justiça e o poder público não implementa um plano de remediação no local. Todo ano, durante o verão, as chuvas colocam a população em alerta por causa dos riscos permanentes de vazamentos da bacia de contenção dos rejeitos.

Assim como os metais pesados, os produtos organoclorados podem causar câncer e outros danos à saúde humana. Eles estão presentes na contaminação causada pela Shell, em Paulínia (SP), e pela Rhodia, na Baixada Santista (SP), por armazenamento e disposição final inapropriados das substâncias poluentes, até mesmo com o descarte direto de rejeitos tóxicos no meio ambiente. Embora a formação de lixões químicos clandestinos e outras práticas altamente poluentes iniciadas nos anos de 1970 tenham cessado com o fechamento e a interdição das fábricas nos anos 90, os enormes passivos socioambientais não foram resolvidos: chegam aos milhares os moradores de áreas próximas que convivem com a exposição a elevados riscos de contaminação e os ex-trabalhadores contaminados que lutam para conquistar atendimentos adequados de saúde. O perigo dos Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs) levou a ONU a celebrar em 2001 a assinatura, por 120 países – inclusive o Brasil –, da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, propondo a eliminação global dos 12 POPs considerados mais perigosos ao meio ambiente e à saúde pública e medidas de precaução para evitar que o uso indiscriminado desses produtos possa causar danos cuja resolução se mostre irreversível ou muito difícil no futuro. A ratificação da Convenção pelo Brasil, em junho de 2005, é um avanço importante; com isso, o País compromete-se a implementar um plano de ação para lidar com essas substâncias.

As contaminações industriais, porém, não são conseqüências de indústrias do passado. Atualmente, o diagnóstico, o monitoramento e o controle das emissões industriais ainda são precários pela falta de estrutura adequada dos órgãos públicos. É o que ocorre nas regiões de pólos siderúrgico-petroquímicos do País (Cubatão-SP, Camaçari-BA, Vale do Aço-MG, Copesul-RS e Tubarão-ES) e outras localidades que abrigam gran-

des empreendimentos industriais como os pólos de Santa Cruz, Queimados,, Itaguaí e Seropédica (RJ), Paulínia e Campinas (SP) e Cabo de Santo Agostinho (PE). Trabalhadores expostos e que apresentam sinais de alterações biológicas, por exemplo, em sua maioria não conseguem o reconhecimento do agravo à saúde como de origem ambiental ou ocupacional, embora estudos e normas técnicas tenham sido realizados para orientar técnicos e instituições de saúde, previdência e trabalho.

A exploração do amianto e o seu uso pela indústria também são acompanhados de impactos graves à saúde humana. Ele provoca fibrose e câncer pulmonar, e por ser um produto que, por suas características tecnológicas, é impossível de ser destruído, sua destinação final é difícil e pode permanecer disperso no ar, contaminando ambientes internos e externos. O amianto atinge trabalhadores direta ou indiretamente expostos, seus familiares, moradores do entorno das fábricas e minas; no Brasil, o número chega a 300 mil pessoas, segundo a Fundacentro, entidade vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego. Calcula-se que já são 2.500 as vítimas identificadas no País por seus efeitos danosos à saúde. Os males, que podem demorar de 15 a 50 anos para se manifestar, já provocaram, desde 1994, em apenas quinze das empresas que utilizam a matéria-prima, 52 mortes, oito casos de diferentes tipos de câncer, 149 asbestoses e 234 doenças pleurais, além de 257 ocorrências de outros tipos de doenças pulmonares que impedem o trabalho. As doenças são progressivas, irreversíveis e não têm cura. O amianto de crisotila (modalidade ainda permitida no Brasil) já é banido em 36 países. Apesar de o governo federal ter anunciado que fixaria um prazo para seu banimento e de haver um projeto de lei federal que visa normatizar essa proibição, o *lobby* político e empresarial em prol do amianto tem sido mais forte, alegando a possibilidade de seu uso controlado e de prejuízos econômicos.

Na agricultura, cresce o uso descontrolado de agrotóxicos. Em todo o País, foram registrados 24.035 casos de intoxicação provocados por esses produtos no campo entre 1986 e 1994, segundo dados do Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (Sinitox/Fiocruz). Nos nove anos seguintes (1995 a 2003), o número subiu para 47.198, um aumento de quase 100%. Além disso, é sabido que a subnotificação é um dos principais obstáculos à maior eficiência do sistema de saúde pública. O índice de suicídios decorrentes do seu uso no Rio Grande do Sul continua alto, e a produção de fumo é apontada como um dos fato-

**Um estudo do Centro Estadual de Referência em Saúde do Trabalhador do Ceará Manoel Jacaré identificou 1.106 casos de internações por intoxicação por pesticida no estado em 2005**

res. Em Santa Cruz do Sul (RS), considerada a capital nacional do fumo, houve 21 suicídios por 100 mil habitantes em 2001, a maioria de agricultores, contra a média nacional de 4 por 100 mil. O problema teve destaque em 1996, quando a cidade vizinha Venâncio Aires registrou a taxa de 37,22 por 100 mil, considerado um dos mais altos do mundo; destas mortes, quase 60% ocorreram na área rural.

No Ceará, movimentos sociais associam a implantação de grandes empreendimentos do agronegócio, voltados para a fruticultura de exportação, ao aumento dos casos de contaminação por agrotóxicos. Um estudo do Centro Estadual de Referência em Saúde do Trabalhador do Ceará Manoel Jacaré identificou 1.106 casos de internações por intoxicação por pesticida no estado em 2005, o dobro de casos em relação ao ano anterior. Os riscos são mais elevados para crianças e adolescentes: os menores de 14 anos respondem por 30% das ocorrências. Entre as causas mais prováveis da contaminação está o desrespeito às normas de aquisição, prescrição e formas de aplicação do agrotóxico e à legislação trabalhista e ambiental, que detalha a capacitação dos trabalhadores, os cuidados para a aplicação, as medidas e equipamentos de prevenção, as regras para o armazenamento e descarte de embalagens, etc.

As fumigações aéreas de plantações de soja vitimam comunidades inteiras que se encontram próximas ou mesmo são circundadas pelos plantios da monocultura. Em Lucas do Rio Verde, município de 30 mil habitantes incrustado na zona de maior desenvolvimento da monocultura da soja no Mato Grosso, uma deriva de agrotóxicos ocorrida no início de março de 2006 atingiu 50% da zona urbana. A nuvem de agrotóxicos caiu sobre as casas, alimentos e pessoas, prejudicando diretamente a produção dos pequenos chacareiros praticantes da agricultura familiar. Segundo autoridades municipais, a punição dos responsáveis esbarcaria na alegada “grande dificuldade” de se identificarem a aeronave e o piloto que aplicavam o agrotóxico para os produtores de soja da região, quando a legislação sobre agrotóxicos, por outro lado, exige o registro e um controle rigorosos, por parte dos proprietários, dos tipos de agrotóxicos aplicados, áreas e datas de aplicação, métodos utilizados e técnicos responsáveis etc.

Quanto às águas, denúncias de povos indígenas e de comunidades rurais dão conta de que a poluição por agroquímicos inviabilizou seu uso

para consumo e para pesca. O agrotóxico é segunda causa de contaminação da água no País, só perde para o despejo de esgoto doméstico.

O modelo agrícola predominante no País, baseado na intensificação do uso da terra e na artificialização dos ecossistemas, é o principal responsável pelo aumento da quimificação da produção agrícola. O Brasil consumiu, em 2005, cerca de R\$ 10 bilhões em agrotóxicos, segundo o Sindicato Nacional das Indústrias de Defesa Agrícola. Pesquisa da Escola Nacional de Saúde Pública revelou que o País é o quarto maior consumidor mundial de agrotóxicos. Para o pesquisador da Embrapa, Aldemir Chaim, em média, metade dos agrotóxicos aplicados se perde no solo ou no ar, o que representa desperdícios econômicos e também prejuízos ambientais e sociais. Embora a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – venha trabalhando na elaboração de normas compatíveis com os padrões internacionalmente vigentes que assegurem a promoção da saúde humana e a proteção do meio ambiente e, nesse sentido, mereça a valorização de seu trabalho, os produtores rurais vêm exercendo pressão sobre o governo federal para liberalizar o mercado de agrotóxicos, flexibilizando sua comercialização (importação) e seu registro, como forma de baratear os custos da produção agrícola.

### *1.1.3. Populações urbanas em condições precárias de moradia*

Em todas as metrópoles, mas também em cidades grandes, médias e mesmo pequenas, populações pobres, compelidas a morar em áreas de risco (vizinhança de indústrias poluentes, encostas, proximidade de ferrovias e estradas, de dutos de gás e água a alta pressão, de rios e canais, de lixões, etc.), sofrem com chuva e enchentes, barulho, odores, contaminação de solos e águas poluídas.

### *1.1.4. Populações vítimas de obras e ações do poder público*

Continua o drama vivido pelos quilombolas de Alcântara (MA), com a ampliação da base de lançamento de foguetes, e da Ilha da Marambaia (RJ), com a presença e a ação prepotente da Marinha. O simples anúncio do asfaltamento das rodovias Cuiabá-Santarém (BR-163) e Porto Velho-Manaus provoca a entrada de especuladores de terra, grileiros e

**Furacões,  
tornados e  
ventos fortes,  
chuvas  
torrenciais,  
enchentes e  
secas atingem  
crescentemente  
moradias e  
plantações**

fazendeiros e ameaças e/ou expulsão de pequenos produtores, extrativistas e povos indígenas. O não-abandono do projeto da hidrovía Paraguai-Paraná inquieta. Desde já, as barcaças que levam a soja pelo Rio Paraguai (Cáceres/MT), além de destruir as margens, inviabilizam a pesca artesanal. A decisão de construção das barragens hidrelétricas de Belo Monte, no Rio Xingu, e de Santo Antônio e Jirau, no Rio Madeira, que se antecipa de modo irresponsável às avaliações ambientais, é suficiente para que moradores da área sejam compelidos a desocupar suas posses.

Vale notar, em contrapartida, que há funcionários e ambientalistas ameaçados porque defendem parques nacionais e outras áreas de conservação das invasões e da destruição, como ainda é o caso no Rio de Janeiro, depois do assassinato do Sr Dionísio Julio Ribeiro, e como acontece em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul.

#### *1.1.5. As vítimas de catástrofes provocadas por mudanças ambientais de caráter regional ou global*

Não é possível quantificar a parte que cabe nessas catástrofes às mudanças globais, mas o aumento de eventos e da sua força aponta para uma influência real. Furacões, tornados e ventos fortes, chuvas torrenciais, enchentes e secas atingem crescentemente moradias e plantações. Salienta-se a grande estiagem que afetou os rios amazônicos. Vale salientar que as catástrofes atingem os diferentes níveis sociais, embora ricos e a classe média em menor medida pois as casas mais bem construídas e localizadas, por exemplo, resistem melhor, sem falar que eles têm maior facilidade de repor os bens perdidos, o que não é o caso dos pobres.

#### 1.2. Direitos violados

Na violação ao DHMA, impressiona o leque de outros direitos humanos que são desrespeitados, não só os econômicos, sociais e culturais, mas também os civis e políticos. Reforçam-se as idéias de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Impressiona também que não são indivíduos ou grupos pequenos os atingidos, mas grupos grandes; que essas violações não se circunscrevem a locais bem delimitados, mas se espalham no território. São violados, no mínimo:

- para os forçados a saírem da sua terra ou não conseguem retomar seu território tradicional, para os trabalhadores rurais sem-terra não beneficiados pela reforma agrária: o direito à terra e, com ele, os direitos ao trabalho, à moradia, à alimentação, à água, à cultura;
- para os que se encontram isolados pelas grandes fazendas: o direito de ir e vir;
- para os atingidos pela contaminação: os direitos à saúde, ao trabalho e à moradia;
- para os moradores urbanos em áreas de risco: os direitos à moradia e à saúde;
- para os atingidos por empreendimentos e ações do poder público: os direitos à participação, à terra, à alimentação, à água, à moradia, ao trabalho e mesmo à educação e à cultura.

Na maioria dos casos, pessoas vêem negado o direito à informação, tanto pelos responsáveis pelos empreendimentos quanto pelo poder público. Os estudos prévios e os Relatórios de Impacto Ambiental (EIA-Rima) ignoram ou subestimam as populações atingidas pelas obras. Tudo se faz para que seus interesses não apareçam nas audiências públicas. A situação real da saúde dos atingidos por contaminação, por exemplo, não é avaliada e acompanhada com rigor, e seu prontuário médico, quando existe, não lhes é acessível. Via de regra, é negado às pessoas o direito de ser consideradas cidadãs e de exercer a cidadania; geralmente são tratadas como subalternas, sem consideração nem respeito, e mesmo com claros sinais de desprezo e de discriminação.

Para as populações negras, indígenas e mestiças, pelo modo como são tratadas, acrescentam-se manifestações inequívocas de racismo. Comportamentos que evocam o tempo da escravidão são freqüentes, acompanhando-se ou não de práticas de escravidão, extensivas a grupos sociais outros além dos negros, mas percebidos pelos novos senhores de escravo – sejam eles empresários, “gatos”, funcionários públicos ou consultores – como absolutamente diferentes e inferiores.

As populações impactadas pelo avanço do modelo dominante de ocupação e exploração do território estão freqüentemente vítimas de ameaças e intimidações. A liberdade de locomoção e de reunião e suas integridades físicas estão sob risco. Às ameaças verbais se somam agressões

**Quando lhe são apresentadas as informações básicas sobre seus direitos, relaciona claramente suas necessidades com as violações de direitos humanos das quais é vítima**

físicas que culminam em assassinatos. Deploraram-se, em 2005, vários assassinatos: lideranças de sem-terra e de pequenos produtores que defendiam o acesso à terra e outro projeto para o campo que não a monocultura empresarial; lideranças indígenas que defendiam suas terras tradicionais; liderança religiosa na defesa de formas de vida e de produção sustentável; ambientalista na defesa da biodiversidade. É o direito à vida que está sendo violado junto com o DHMA.

O direito à segurança e de acesso à Justiça não só lhes fazem falta: os próprios aparatos de segurança pública e o Judiciário violam direitos e garantias individuais e atropelam o devido processo legal, com prisões arbitrárias, ausência de contraditório, investigações abusivas e aceitação de provas ilegais.

### 1.3. Comportamento das pessoas perante as violações

#### 1.3.1. *Graus e manifestações de consciência*

É freqüente que, em um primeiro momento, famílias que vão perder os meios de subsistência por causa de um empreendimento aceitem uma indenização irrisória, um reassentamento precário, por falta de informações sobre seus direitos, por necessidades materiais absolutas, pela intimidação ou porque cedem à intensa propaganda sobre o que o empreendimento vai trazer de progresso e empregos. Muitos desses grupos, isolados, sem passado de organização, sem o apoio do poder público (e mesmo tendo freqüentemente o poder público local e/ou regional contra eles), ficam indefesos.

Porém, a consciência de que possuem direitos aflora facilmente quando elas têm a possibilidade de expressar suas necessidades e de se mobilizar. Espontaneamente, nenhuma pessoa, nenhum grupo nessa situação dirá explicitamente quais direitos lhe são negados, menos ainda falará do seu direito humano ao meio ambiente. Mas reclama genericamente por dignidade, respeito, cidadania, direitos, acesso a bens e serviços e explicita essa reivindicação com os múltiplos exemplos da sua experiência; e, quando lhe são apresentadas as informações básicas sobre seus direitos, relaciona claramente suas necessidades com as violações de direitos humanos das quais é vítima.

No entanto, sempre, em um grupo, há pessoas que naturalizaram a desigualdade e a submissão – resultado de 500 anos de internalização da relação de dominação presente no cerne da escravidão, mesmo que não tenham sido escravos no sentido estrito e que não sejam negros. As catástrofes urbanas, por sua repetição e sua exposição na mídia, são com frequência naturalizadas pelas vítimas. Para elas, nada há a fazer senão aceitarem o seu destino.

Descrença e medo são outros fatores inibidores da reivindicação dos direitos. A experiência de vida dessas pessoas lhes ensinou que a justiça não é para eles, que o mais forte está sempre com a razão e que as autoridades estão com ele ou podem ser compradas. Não faltam exemplos no seu passado e ao redor para confirmar sua percepção, do mesmo modo que sobram outros para mostrar que quem tentou reivindicar não obteve sucesso; ainda mais que há casos, como em Anapú (PA), onde a violência recrudesce.

### *1.3.2. Participação e protagonismo no enfrentamento*

Tem-se a sensação de que as organizações populares e sindicais crescentemente incorporam a luta pelos direitos dos seus associados à sua ação. A luta pelo DHMA já nos parece bem assumida por algumas organizações, tais como o Movimento de Atingidos por Barragens, Associações de Quilombolas, o Grupo de Trabalho Amazônico, a Rede Alerta contra o Deserto Verde, setores dos Movimentos de Sem-Terra. Movimentos urbanos, como os dos sem-teto, sem usar o vocabulário, mobilizam pessoas e famílias nas lutas por uma moradia mais justa. Essas organizações conseguem se fazer presentes entre grupos afetados para lhes ajudar na sua mobilização. Vale assinalar, como no caso de comunidades do litoral, visitas entre comunidades em que as já organizadas e que enfrentaram agressões a seus direitos repassam sua experiência a outras.

Grupos atingidos que se percebem impotentes, por motivos já expostos acima, respondem muito positivamente quando sentem perto deles pessoas e entidades merecedoras da sua confiança. Se elas fazem um bom trabalho educativo e não chamam para si o caso de violação do direito, se não apresentam soluções milagrosas mas tampouco se omitem em apresentar pistas possíveis de enfrentamento, os atingidos assumem seu

**O aumento do uso de agrotóxicos, incluindo os perigosos, provoca o crescimento da contaminação no campo e nas águas, atingindo moradores da zona rural e da cidade**

protagonismo e surgem pessoas com plena capacidade para liderar o protagonismo do grupo. No entanto, a sensação, formada a partir do estudo dos 450 casos reunidos pelo “Mapa de Conflitos Ambientais do Estado do Rio de Janeiro”<sup>4</sup>, é a de que há exemplos em que as vítimas de violações, cujo enfrentamento é confiado ao Ministério Público, pela demora em avançar na resolução do encaminhamento dado, não sustentam a continuidade da sua reivindicação. A ação, se fica restrita à esfera judiciária, perde a base de sustentação política. O longo tempo exigido para qualquer solução, seja pela viabilização de políticas públicas ou de ações compensatórias, seja, ainda mais, pela via judiciária, faz com que grupos que manifestavam a sua capacidade de enfrentamento não consigam resistir à prova do tempo.

De qualquer modo, embora usemos aqui o termo “vítimas”, a grande maioria das coletividades que têm seu Direito Humano ao Meio Ambiente violado não pode ser considerada como vencidos impotentes, o que seria outra forma de discriminar essas pessoas e esses grupos sociais.

#### 1.4. Mudanças ocorridas nos últimos três anos

Faltam instrumentos de monitoramento que permitam uma avaliação objetiva da evolução do cumprimento do DHMA. Tem-se a sensação de que há um considerável aumento de denúncias. A pressão exercida por vários agentes públicos e pelo empresariado em favor da construção de hidrelétricas e de empreendimentos industriais, bem como pela redução das exigências ambientais, pela flexibilização dos processos de licenciamento e pela privatização dos empreendimentos, faz com que o desrespeito às populações atingidas seja maior. Por sua vez, a expansão da carnicultura e, em relação à Amazônia, da pecuária e da soja, trouxe um recrudescimento das violações aos direitos humanos. No que diz respeito às contaminações industriais, as denúncias crescentes se devem, em nossa avaliação, tanto a maior consciência dos danos (que se estendem no tempo) quanto ao fato de que as indústrias continuam a contaminar. Por sua vez, o aumento do uso de agrotóxicos, incluindo os perigosos, provoca o crescimento da contaminação no campo e nas águas, atingindo moradores da zona rural e da cidade.

A impressão que fica, por outro lado, é que as pessoas e os grupos sociais em geral são mais conscientes dos seus direitos. Isso está claro, em

particular, em relação aos povos indígenas e aos remanescentes de quilombos. Continua, porém, a dificuldade que têm em dar visibilidade às violações que sofrem e, ainda mais, em combatê-las. Por esses motivos, a procura de entidades, dos Ministérios Públicos federal e estaduais e de setores do poder público para auxílio cresce.

## **2. Sobre a atuação do Estado**

### **2.1. Situação atual**

Embora a justiça ambiental tenha sido expressamente mencionada no programa do partido que ascendeu ao Poder Executivo Federal, a noção não foi manifestamente incorporada pelo conjunto do governo. A bem da verdade, é a importância dos direitos humanos que parece estar subestimada, como o mostrou o episódio da redução de status da Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ela mesma mostra dificuldades em incorporar atuação no campo dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Tanto o Ministério do Meio Ambiente (MMA) quanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário são abertos às denúncias e procuram levar em conta em sua ação o DHMA. Assim também é o Ministério da Integração Nacional no caso da BR-163, por influência, ao que parece, do MMA. Não se dá o mesmo, porém, em outras situações, como o da transposição do São Francisco, em que a preocupação com os direitos humanos não é visível. Em momentos de extrema tensão, como foram os casos do assassinato da irmã Dorothy Stang e do anúncio do índice de desmatamento do Mato Grosso, o Ministério da Justiça procurou dar uma demonstração de força depois de ter sido omissivo, apesar dos alertas sobre a gravidade da situação em Anapú. Vale notar que, pela primeira vez em assuntos relacionados a problemas fundiários, houve julgamento em tempo célere de alguns dos acusados. O problema é que, nas prioridades governamentais, não parecem constar o fortalecimento e o reaparelhamento de órgãos públicos de fiscalização e controle, como a Polícia Federal, o Ibama e o Incra, que garantam uma presença constante do poder público nas áreas de maior tensão e que antecipem sua ação em outras áreas. O resultado dessa intervenção inconclusa, esporádica e pontual é que ameaças e violência recrudescem.

**Se há reais avanços em relação às terras indígenas e às reservas extrativistas, a reforma agrária e a regularização de terras de quilombos marcam o passo**

As denúncias freqüentemente se referem aos Ministérios de Minas e Energia, da Agricultura, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que, à evidência, no afã de promover o que entendem por desenvolvimento, ignoram ou desconsideram o DHMA. Faltam-nos elementos para avaliar a ação do Estado diante da poluição industrial e agroindustrial. É evidente que a preocupação central com o crescimento e com o superávit primário faz com que o Ministério do Meio Ambiente se torne absolutamente secundarizado e o DHMA ignorado. Os debates sobre os EIA-Rima referentes às obras hidrelétricas, por exemplo, mostraram que parte do governo queria dar menor peso a considerações ambientais, mas evidenciaram que pouquíssimos órgãos públicos se preocupam com os atingidos.

Se há aquiescência no governo de que a produção de fumo e a do amianto são prejudiciais à saúde dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e urbanas e dos que se aproximam dessas produções, não se faz quase nada para substituí-las. Se os direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais se realizam primeiramente por políticas públicas que garantam condições de existência dignas à população pobre, o balanço nos parece mitigado. Há uma vontade clara de fixar na terra as populações tradicionais, de várias formas e com instrumentos diversificados. Se há reais avanços em relação às terras indígenas e às reservas extrativistas sob esse ângulo e à regularização fundiária de “posseiros”, a reforma agrária e a regularização de terras de quilombos marcam o passo.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – preenche um importante papel no que diz respeito ao DHMA. No entanto, se os riscos incorridos pelos trabalhadores e pela população devido à contaminação industrial e agroindustrial são em tese objeto de uma atenção especial por parte dos Ministérios do Trabalho e da Saúde, concretamente as vítimas potenciais e reais estão entregues à própria sorte. Não há monitoramento nem informação disponível para os interessados. Apesar de o Ministério Público em alguns casos pleitear a realização de algumas perícias, o governo não disponibiliza perícia independente para os atingidos.

O Legislativo federal nos parece representar grande entrave para que os direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais alcancem maior consideração. Em 2005, foram produzidos dois relatórios rele-

vantes para o nosso campo, ambos de autoria do deputado João Alfredo: um, da Comissão de Meio Ambiente, sobre a carcicultura, e outro, da CPMI da Terra, acerca da questão fundiária. Mas o que cabe destacar é que, se o primeiro não ultrapassou as fronteiras do Ceará e os limites da Comissão, o segundo levou os chamados ruralistas a uma reação que mostra o enorme recuo que os direitos humanos vêm sofrendo em parte da sociedade, sob influência perniciosa de setores que perpetuam no País a mentalidade dos senhores de escravos.

Crescentemente, procuradores da República e promotores de Justiça se colocam na vanguarda da defesa da população em relação ao DHMA, promovendo inquéritos civis, ações civis públicas, Termos de Ajuste de Conduta e audiências públicas. É o que verificamos em pesquisa no Rio de Janeiro<sup>5</sup>, mas a observação pode ser ampliada para outros estados, como verificado no Pará e no Mato Grosso pela Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente. De todo modo, há casos em que se dá o contrário, como no da Hidrelétrica Campos Novos (SC), onde o Ministério Público Federal concordou com o prosseguimento do processo de licenciamento ambiental da obra, aceitando a postura da empresa de resolver os problemas sociais por meio de indenizações pecuniárias, mesmo quando os valores oferecidos eram e permanecem insuficientes e outros direitos continuavam a ser violados.

A atuação do Judiciário não nos parece manifestar avanços significativos. Os direitos individuais dos proprietários e dos “produtores” ou “empreendedores” se sobrepõem aos coletivos econômicos, sociais, culturais e ambientais. A morosidade do Judiciário é uma inesgotável fonte de injustiças. As decisões judiciais parecem não se importar com as desigualdades socioeconômicas e ignorar seu papel na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. A descrença manifestada pela esmagadora maioria das pessoas e grupos atingidos em relação ao Judiciário, além do medo de questionar – criado pelo duplo tabu de uma Justiça quase divina intocável –, por si só convida a uma minuciosa pesquisa sobre o que está acontecendo. Mais do que isso, há denúncias de que estamos vivenciando um retorno à criminalização dos movimentos sociais, em que setores da polícia, do Ministério Público e do Judiciário teriam cada um a sua parcela de responsabilidade. Movimentos de Sem-Terra, de Atingidos por Barragens e organizações indígenas vivenciam esse retrocesso.

Localmente, a vontade dos estados de questionar as empresas poluidoras e de cobrar a sua responsabilidade diante da população atingida nos parece fraca, pois eles vêem nos empreendimentos maior crescimento econômico, mais empregos e mais votos. No Ceará, comunidades do litoral comentam que, quando se vê a placa do órgão ambiental estadual, pode se estar seguro de que há desrespeito aos direitos ambientais e ao DHMA. Os próprios estados, seus órgãos, autarquias, empresas e fundações podem ser promotores diretos das violações, como é o caso da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e do Conselho de Política Ambiental (Copam), em Minas Gerais, em relação aos atingidos pela Barragem de Irapé, que perderam seus bens com o enchimento dela. Não se vê monitoramento eficiente da saúde da população e das fontes de poluição. Ao contrário, constata-se omissão e leniência incompreensíveis em nome do desenvolvimento.

## 2. 2. Reflexão sobre mudanças ocorridas nos últimos três anos

As mazelas relatadas acima se inserem numa história que não pode se restringir aos três anos do atual governo. Porém, há um conjunto de fatores que se combinaram neste período e que merecem destaque. O que aconteceu com a Secretaria Especial de Direitos Humanos é, ao nosso ver, bastante significativo: ao diminuir seu status, sinalizava-se que a sua atuação e a de poucos outros setores do Executivo em favor dos direitos humanos não eram prioritárias diante de uma marginalização da temática provocada pelas grandes orientações do governo, impulsionadas e/ou acompanhadas pela maioria do Executivo.

O retrocesso no reconhecimento do DHMA pelo Estado e a ausência de empenho para o enfrentamento das violações, tanto por políticas públicas quanto no âmbito da Justiça, têm provavelmente vários atores: o empresariado, que se sente, em nome do crescimento e do emprego, autorizado a agredir meio ambiente e população; o Executivo federal, que assinala, com o discurso e com suas políticas, que a sua prioridade está no crescimento e que se descuida da fiscalização; a maioria dentro dos legislativos que, com o enfraquecimento do governo, se sente autorizada a deixar passar ou até promover todas as baixezas.

As políticas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social, embora disponham de recursos volumosos, são voltadas principalmente para

**Não se vê monitoramento eficiente da saúde da população e das fontes de poluição. Ao contrário, constata-se omissão e leniência incompreensíveis em nome do desenvolvimento**

ações compensatórias. Nesse sentido, as violações ao DHMA, podemos dizer cruamente, lhes fornecem em tese uma nova clientela. Mesmo assim, em áreas remotas, onde o poder municipal, quando não está contra as vítimas desse desrespeito, pelo menos as ignora, nem cestas básicas chegam. Embora tenhamos destacado algumas políticas públicas positivas, forçoso é reconhecer que o panorama é de crescente exclusão socioambiental.

As mudanças promovidas pelo Ministério das Cidades, que assegurariam a implementação de uma inovadora e maciça política habitacional, não se concretizaram. E mais: estão ameaçadas no Congresso. Há pressão no Legislativo, e com a cumplicidade de setores do Executivo, para um abrandamento da legislação referente aos agrotóxicos. A promiscuidade entre órgãos do Executivo, *lobbies* empresariais e tecnocientistas leva a uma política de biotecnologia potencialmente de graves consequências para o DHMA. Se não houvesse a atuação do Ministério Público, e mesmo assim ainda pouco sensível nos grotões do País (e mesmo em capitais como São Paulo, onde ainda há resistências em enfrentar a contaminação industrial), o quadro perante a Justiça seria desolador. Se é incontestável que o Ministério da Justiça procura favorecer mudanças no Judiciário e favoreceu as investigações da Polícia Federal, não percebemos o reflexo dessas intervenções na área do DHMA.

Houve avanços na política de proteção às testemunhas e um pouco mais de proteção aos ameaçados. Mas esses são tantos que a sua proteção nas questões socioambientais é impossível e contraproducente, quando a presença permanente da Polícia Federal e de outros órgãos é que deveria ser privilegiada, por representar uma ação muito mais eficaz. Neste sentido, a intervenção do governo na BR-163, depois da publicação dos índices de desmatamento, se tiver continuidade, até mesmo com o estabelecimento de postos permanentes da PF e de outros órgãos federais, será mais importante para a proteção das pessoas e das comunidades do que ações reativas.

### **3. Sobre a atuação da sociedade civil**

#### **3.1. Evolução e situação atual**

Se mesmo os direitos humanos são freqüentemente interpretados pela sociedade como os direitos dos bandidos, é claro que o DHMA é larga-

**Quanto à sociedade civil organizada, há sem dúvida uma crescente internalização da dimensão ambiental na percepção que tem dos direitos humanos**

mente ignorado. Nas regiões onde empreendimentos são previstos, o discurso hegemônico é o das oportunidades que eles vão trazer para a região. Quem pode ser vítima é ignorado, quem se opõe é identificado com o atraso. Dificilmente a imprensa dará espaço para relatar qualquer violação desse direito, por ignorância, talvez, mas antes de tudo por comungar da visão do crescimento econômico como verdadeiro desenvolvimento. Se der cobertura, será nas páginas policiais. Assim, os que protestam e resistem, na busca de outras formas de desenvolvimento, são progressivamente identificados, além de dinossauros, como arruaceiros, hoje, e, amanhã, “terroristas”, como escreveu o deputado Abelardo Lupion.

Mesmo a comoção provocada pelos meios de comunicação em relação à Amazônia, primeiramente com os índices de desmatamento e depois com a seca, se alertou a sociedade sobre os impactos negativos provocados pelo desenvolvimento nacional e mundial, pouco contribuiu para chamar a atenção sobre as populações locais. Com a sua costumeira generosidade, a população urbana se comoveu com o isolamento e a escassez de água e alimentos dos habitantes do interior amazônico, mas não se fez a relação com os seus direitos.

Quanto à sociedade civil organizada, há sem dúvida uma crescente internalização da dimensão ambiental na percepção que tem dos direitos humanos. No entanto, a percepção que o DHMA constitui uma dimensão importante e específica dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais ainda não faz a unanimidade. Pior, apesar dos enormes progressos, é preciso constatar que setores sindicais ainda se omitem no questionamento de práticas industriais danosas ao meio ambiente e à saúde do trabalhador em nome da defesa do emprego.

Se as organizações da sociedade, seus movimentos sociais, ONGs e outros setores engajados na ação social reagem mais às injustiças e as denunciam, esse movimento ainda é bastante setorial. A ligação entre os diversos tipos de violações e os vários grupos populacionais atingidos mantém-se precária. O acúmulo de denúncias faz com que mal se consiga acompanhar e prestar solidariedade aos que são próximos. Ainda há um número reduzido de entidades da sociedade que se identificam como defensoras dos direitos humanos; e, sobretudo, essas entidades são mal distribuídas no território. Em compensação, uma quantidade

delas que não têm como missão específica a defesa dos direitos humanos passam a incorporar essa dimensão.

A criação, faz cinco anos, da Rede Brasileira de Justiça Ambiental<sup>6</sup> e, em 2003, do mandato de relator nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente fizeram com que o DHMA começasse a adquirir um estatuto próprio. A justiça ambiental se tornou bandeira de luta em fator de organização na Amazônia, com o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), o Fórum da Amazônia Oriental e a Rede Mato-Grossense de Educação Ambiental (Remtea); no Ceará, com o Fórum da Zona Costeira; na Bahia, em Minas Gerais e no Espírito Santo, com a Rede Alerta contra o Deserto Verde. O DHMA, além dos atingidos por barragens e do MAB, está sendo apropriado pelos quilombolas e outros setores do movimento negro que discutem racismo ambiental, por trabalhadores de indústrias químicas (GT sobre Químicos) e do amianto (rede virtual pelo banimento do amianto), pelo GT Energia, o GT Clima e o GT Comércio e meio ambiente, todos ligados ao Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), e o próprio FBOMS.

Setores da Academia, no Rio de Janeiro e Niterói, em Belo Horizonte, na Bahia, em Pernambuco e no Ceará, incorporam a temática aos seus estudos e pesquisas, dando suporte aos movimentos sociais e à luta pela justiça ambiental e ao direito humano ao meio ambiente.

#### **4. Perspectivas e recomendações**

O diálogo e a colaboração com as instâncias públicas são importantes, mas, manifestamente, o País como um todo não incorporará a dimensão do direito humano ao meio ambiente se não houver antes, na sociedade, mudanças de tal ordem que lhe dêem condição de exercer, sobre o Estado, uma pressão que modifique a sua visão e suas políticas. Mas, para que a sociedade realize a centralidade do DHMA, ela precisa perceber que o atual modelo de desenvolvimento, embasado na produção e consumo profundamente concentrador da riqueza, no individualismo e na concorrência desenfreados, na exploração desenfreada dos recursos naturais e a transformação do meio ambiente em lixão da humanidade, na descartabilidade de parte crescente da humanidade, que não passa de “refúgio humano”<sup>7</sup>, leva à destruição material de futuras gerações e do sentido do que era ser humano.

Muito concretamente e imediato, em um quadro de desemprego persistente, a ideologia do crescimento se impõe. Qualquer empreendimento é “vendido” e aceito porque “vai trazer empregos”. Se isso é verdade na fase da instalação, embora se omita o desemprego que trará ao se instalar, como pela expulsão das famílias, sucede-se, geralmente, a essa euforia inicial, o desencanto e novas levas de desempregados. Dificilmente a mídia repercute essas situações.

Setores crescentes da população mundial vivenciam uma dramática injustiça ambiental. Mudanças climáticas, inclusive no Brasil, nos regimes e nos volumes de chuva, na frequência e na duração das secas, na regularidade e na alternância das estações vão afetar muito mais diretamente as populações pobres. Paradoxalmente, tais mudanças talvez representem uma “chance” para a humanidade, a de forçá-la a transformações profundas. Não porque os donos do mundo e a massa da classe média sejam solidários para com os pobres, mas porque catástrofes e danos ao meio ambiente colocam também aos poucos em questão o modo de vida e de produção dominantes.

Para não ficarmos numa perspectiva conjuntural, o momento requer, então:

- que os grupos sociais atingidos possam reconhecer e explicitar as violações ao DHMA das quais são vítimas. Importa que os agressores sejam identificados e as responsabilidades assim claramente definidas;
- que seja garantida à população o direito à informação exata e completa sobre as ameaças ambientais que pode sofrer e as agressões das quais é vítima;
- que as organizações e setores que lidam com direitos humanos incorporem definitivamente essa dimensão a sua ação. Que eles possam informar e sejam qualificados para isso;
- que as experiências de setores da sociedade na construção de outros projetos de sociedade e de desenvolvimento sejam socializadas e se tornem referências na ação e na luta por justiça e por direitos, pois as agressões ao DHMA evidenciam frequentemente que estão em jogo projetos diferentes de sociedade e que o modelo dominante é incompatível com o respeito aos direitos humanos como um todo;

**Catástrofes e danos ao meio ambiente colocam também aos poucos em questão o modo de vida e de produção dominantes**

· que sejam exigidas políticas públicas que promovam novas formas e novos projetos de desenvolvimento sustentável e democrático, como sendo a única forma de minimizar e eliminar a falta de cumprimento do DHMA.

Em paralelo, além da continuação do contato com os setores governamentais sensíveis à problemática dos direitos humanos, torna-se urgente abrir ou aprofundar o diálogo com o Judiciário, buscando sua sensibilização para as violações de direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais e resgatando a necessidade de proteção dos grupos populacionais mais vulneráveis em face das disparidades de poder econômico em disputa. Que as entidades de direitos humanos promovam ações judiciais diretamente contra as empresas, questionando suas responsabilidades em face das violações de direitos que causam.

Ao Estado brasileiro, recomenda-se:

- planejamento integrado e participativo do desenvolvimento econômico e social, incluindo o pleno acesso público às informações geradas e a participação direta, nos processos decisórios, de setores sociais como movimentos sociais, entidades sindicais e aquelas voltadas à defesa e à promoção de interesses públicos;
- elaboração de estudos integrados dos impactos ambientais e sociais dos projetos de desenvolvimento, agregando aos estudos de impacto ambiental verdadeiras análises de impactos sociais;
- fortalecimento da participação social e da defesa do interesse público na esferas públicas de participação, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente e as audiências públicas sobre os Estudos de Impacto Ambiental e seu relatório (EIA-Rima);
- defesa e valorização do processo de licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e adequando à imposição, ao poluidor, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados;
- ampliação da democratização do acesso à terra, aos recursos naturais e aos bens de serviço e de consumo essenciais. Incluem-se, neste ponto: a realização da reforma agrária com a implementação de estrutura capaz de viabilizar econômica e ambientalmente os assentamentos; a regulamentação da desapropriação dos imóveis que não cumprem sua função social em razão da utilização inadequada dos recursos naturais

e dos que não cumprem as normas trabalhistas; a titulação de terras indígenas e quilombolas e a implementação de reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável em benefício das diversas populações tradicionais; a ordenação fundiária e a implementação, no campo, de serviços adequados de saúde, educação, saneamento, energia e comunicações;

- valorização e melhoria da estrutura das instituições e dos órgãos públicos cuja função seja voltada, direta ou indiretamente, à proteção e à promoção dos direitos humanos, especialmente os órgãos ambientais, fundiários, indígena. Que haja maior cooperação entre eles;

- criação de um fundo público para que grupos desprotegidos possam encontrar os meios que garantam a sua defesa (advogados, peritos, meios de comunicação e de organização) e outros mecanismos especiais de proteção dos grupos vulneráveis;

- garantia do poder público de que a pesquisa pública seja colocada a serviço da população, tanto para a informação sobre os efeitos do modelo de desenvolvimento em geral e sobre as conseqüências dos empreendimentos que afetam a população local quanto para auxiliá-la nas suas demandas de justiciabilidade;

- valorização e reforço do papel do relator para o Direito Humano ao Meio Ambiente, assegurando o suporte necessário para o bom cumprimento do seu mandato e o apoio da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

## NOTAS

<sup>1</sup> Relatório elaborado por Jean Pierre Leroy, com a contribuição de Daniel Silvestre (Programa DHESCs/Fase) e Julianna Malerba (Programa Brasil Sustentável e Democrático/Fase), tendo como base de informação a Rede de Justiça Ambiental e a Relatoria para o Direito Humano ao Meio Ambiente.

<sup>2</sup> Definição obtida no “Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania”, realizado em Niterói de 24 a 27 de setembro de 2001, com a finalidade de debater as dimensões ambientais das desigualdades econômicas e sociais que caracterizam os modelos de desenvolvimento destes países.

<sup>3</sup> Não mencionamos o nome das comunidades quilombolas por causa do seu número e pela certeza que esqueceríamos casos importantes.

<sup>4</sup> Projeto IPPUR/UFRJ e Fase. *Mapa de conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro*, versão 2. 2006. Em fase de publicação.

<sup>5</sup> IPPUR/UFRJ e Fase. *Idem*.

<sup>6</sup> A Rede de Justiça Ambiental reúne entidades de vítimas de injustiça ambiental, ONGs, organizações de movimentos sociais, pessoas e setores de universidades e instituições de pesquisa para troca de informações, debates, visibilização de casos de injustiça ambiental, apoio a ações e campanhas de grupos atingidos. Não há coordenação, somente uma facilitação para a lista de discussão e a manutenção da página [www.justicaambiental.org.br](http://www.justicaambiental.org.br)

<sup>7</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar., 2005.



# III – Trabalho, Autonomia e Dignidade

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)**

**Artigo 6º, 1** – Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito a trabalhar, que compreende o direito de toda pessoa humana a ter oportunidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão as medidas adequadas para garantir este direito.

**Artigo 7º** – Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a gozar de condições de trabalho equitativas e satisfatórias que lhes assegurem em especial:

- a) Uma remuneração que proporcione como mínimo a todos os trabalhadores:
  - I – Um salário equitativo e igual por trabalho de igual valor, sem distinções de nenhuma espécie; em particular, deve assegurar-se às mulheres condições de trabalho não inferiores às dos homens, com salário igual por trabalho igual.
  - II – Condições de existência dignas para eles e para suas famílias conforme as disposições do presente Pacto.
- b) A segurança e a higiene no trabalho.
- c) Igual oportunidade para todos de ser promovidos, dentro do seu trabalho, à categoria superior que lhes corresponda, sem maiores considerações além dos fatores de tempo de serviço e de capacidade.
- d) O descanso, o desfrute do tempo livre, a limitação razoável de horas de trabalho e as férias periódicas pagas, assim como a remuneração dos dias festivos.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 3º** – Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

# **AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E AS NOVAS FORMAS DE EXPLORAÇÃO DOS TRABALHADORES: O TRABALHO NO BRASIL**

**CÂNDIDA DA COSTA<sup>1</sup>**

RELATORA NACIONAL PARA O DIREITO HUMANO AO TRABALHO DA  
PLATAFORMA DHESC

**CIANI SUELI DAS NEVES<sup>2</sup>**

ASSESSORA RELATORA NACIONAL PARA O DIREITO HUMANO AO  
TRABALHO DA PLATAFORMA DHESC

**EMBORA A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA** seja elemento central para a análise das mudanças no mundo do trabalho, é preciso verificar em que grau de garantia de direitos esses/as trabalhadores/as encontram-se inseridos/as e qual o papel que o Estado tem desempenhado na proteção e garantia dos direitos da classe trabalhadora. Levando-se em consideração que o trabalho é um direito humano, há que se observar a necessidade de sua garantia de forma que venha a possibilitar o exercício de todos os direitos humanos por todas as pessoas, evitando-se assim, as situações de violações flagrantes existentes no atual contexto das relações laborais. Por essa razão, a Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Trabalho, integrante do Projeto Relatores Nacionais em DhESC, o qual é coordenado pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, cujo objetivo é contribuir para que o Estado Brasileiro adote medidas eficazes de garantia, proteção, implementação e respeito aos direitos humanos, elaborou o presente relatório com enfoque para alguns aspectos principais que deno-

tam um grave quadro de violações de direitos humanos de trabalhadores e trabalhadoras brasileiros/as.

### **Migrações Internas, Superexploração do Trabalho e Morte por Exaustão**

O aumento constante nos índices de migrações internas no território brasileiro, tem se constituído num quadro flagrante de violações de direitos humanos de trabalhadores e trabalhadoras rurais no País. Anualmente, trabalhadores rurais oriundos dos estados do Nordeste e do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, viajam de seus municípios de origem com destino ao interior paulista para trabalhar nas lavouras temporárias, compreendidas entre os cultivos de cana-de-açúcar, café, laranja, algodão, uva dentre outras. Segundo dados da Pastoral do Migrante, cerca de 200 mil trabalhadores se deslocam para o interior do Estado de São Paulo, lugar de crescente mecanização do setor agrícola, para lá permanecerem na condição de trabalhadores migrantes pelo período de 4 a 8 meses<sup>3</sup> durante o ano, retornando, quando lhes é possível para suas cidades de origem.

Cabe ressaltar que existe uma preferência das empresas agrícolas, sobretudo, das usinas de cana-de-açúcar, pela contratação da mão-de-obra migrante. Essa preferência consiste em alguns aspectos favorecedores dos interesses dessas usinas. O/a trabalhador/a migrante está inserido/a num contexto de grande vulnerabilidade sócio-econômica, estando portanto, subordinado às condições impostas pela empresa contratante. Não têm vínculo sindical, e as empresas não se vêem obrigadas a cumprir com os encargos sociais necessários à manutenção da mão-de-obra. Esses/as trabalhadores/as realizam suas funções sob condições precárias, nas quais o pagamento é por produção, orçado em um valor muito baixo<sup>4</sup>, obrigando os/as trabalhadores/as a cortarem no mínimo dez toneladas de cana por dia. Não há um sistema de notificação de acidentes de trabalho, o que impede o recebimento de auxílio por acidente de trabalho ou benefício, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Além de serem constatadas a inexistência de ambulância, material de primeiros socorros, empregado treinado para atender os trabalhadores acidentados, falta de cabines sanitárias, disponibilização de água potável para consumo pelos/as trabalhadores/as e intervalo durante o almoço e para descanso, conforme previsto pela legislação nacional em vigor<sup>5</sup>.

Todo esse quadro de violações de direitos de trabalhadores/as rurais canavieiros/as, denunciado em sua maior parte pela Pastoral do Migrante, resultou na morte de dez trabalhadores/as no período de 2004-2005, motivando uma missão da Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Trabalho<sup>6</sup>, na qual foram realizadas visitas a alojamentos e frentes de trabalho, em parceria com o Ministério Público do Trabalho da 15ª Região, tendo contado com a participação de fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e de Sindicatos de trabalhadores rurais da Região. Vários trabalhadores foram entrevistados e constatou-se que a maior parte deles foi aliciada por “gatos”, em seus municípios de origem. Há um forte contingente de trabalhadores jovens, a faixa etária varia entre 20 e 50 anos, com níveis escolares muito variados, indo desde trabalhadores analfabetos até trabalhadores com ensino médio completo, porém predomina o nível fundamental. Na frente de trabalho, todos os trabalhadores eram homens, e negros e/ou pardos. O que se explica pelo fato de as empresas não optarem pela contratação de mulheres, alegando que as mulheres não produzem no mesmo ritmo que os homens. Além de todos os fatos expostos, é clara a discriminação de gênero pelas empresas canavieiras.

Após a realização das diligências, o Ministério Público do Trabalho da 15ª Região, instaurou expediente administrativo para apurar as mortes. Houve a formação de um grupo com 08 procuradores do trabalho envolvidos no qual dos 08, 05 são mulheres. Os procuradores exigem o cumprimento da NR 31 pelas usinas e querem o fim do pagamento por produção, estabelecendo um piso salarial capaz de atender às necessidades dos trabalhadores. As visitas às áreas têm sido realizadas em parceria com o Grupo Móvel de Fiscalização Rural, que foi reestruturado com a mudança do Delegado Regional do Trabalho. Entretanto, segundo o Procurador do Trabalho, Aparício Salomão, a fiscalização esbarra nos limites operacionais, uma vez que ao se deslocarem para fiscalizar outra região o perigo de retorno à situação de precarização das relações de trabalho e superexploração dos/as trabalhadores/as é muito provável.

Por ser o caso de alta relevância, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, propôs realizar as caravanas da cidadania, realizando audiências públicas regionais e no Distrito Federal para averiguar os casos de mortes, e investigar as regiões onde ocorrem as mortes e a superexploração da mão-de-obra. Com vistas a

**As empresas não optam pela contratação de mulheres, alegando que as mulheres não produzem no mesmo ritmo que os homens**

dar um olhar legislativo à temática a fim de sensibilizar o Poder Público para a proteção dos direitos humanos dos/as trabalhadores/as.

A Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Trabalho recomendou ao Ministério do Trabalho e Emprego, que sejam formadas as Comissões Tripartites para investigar a relação das mortes dos trabalhadores com as jornadas de trabalho exaustivas, conforme já havia sido recomendada no Relatório elaborado pela Relatoria em outubro de 2005, e posteriormente discutido com o Ministro do Trabalho, Luiz Marinho. A Relatoria recomendou, ainda, que o Ministério do Trabalho e Emprego determine a proibição do pagamento por produção em nível nacional na cadeia produtiva da cana-de-açúcar, por se tratar de esforço repetitivo.

### **Trabalho Escravo**

A existência do trabalho escravo no Brasil apresenta-se como uma afronta direta à Constituição Federal de 1988, que tem como um de seus princípios a promoção da dignidade humana. Considerando-se que o Estado Brasileiro, conforme dispõe o parágrafo segundo, do artigo 5º da Constituição Federal, é signatário de Tratados Internacionais de Direitos Humanos, os quais, pelo referido parágrafo, estão revestidos de eficácia constitucional, a constatação de trabalhadores escravos significa também uma violação dos direitos humanos reconhecidos pelo Estado Brasileiro.

O perfil dos trabalhadores escravos é sempre o mesmo, na sua maior parte, homens desempregados, que saem de suas terras em busca de um meio de subsistência para si e para seus familiares, e terminam por cair “nas garras do gato” que está sempre pronto à procura das presas fáceis para serem escravizadas. Os estados com maior índice de aliciamento e fornecimento de mão-de-obra escrava estão localizados na região Nordeste do País, sendo Maranhão e Piauí, respectivamente, os maiores cenários desse tipo de prática. Ambos os Estados têm um Índice de Desenvolvimento Humano baixíssimo, equiparando-se, respectivamente, apenas aos IDHs dos países, São Tomé e Príncipe e Ilhas Salomão<sup>7</sup>. Fatores que confirmam que a existência de trabalho escravo está intimamente ligada à pobreza e concentração de renda, terras, e ainda com uma política mantenedora de privilégios em detrimento de uma política de efetivação de direitos. Embora haja uma afirmação de que a cha-

mada escravidão moderna não tem nenhuma relação com raça, como era a escravidão dos séculos XVIII e XIX, é preciso salientar que no Brasil o maior índice de pobreza está localizado entre a população negra, motivo pelo qual não se pode descartar ainda a relação do trabalho escravo com práticas racistas. Segundo dados do PNUD, a população negra ocupa o percentual de 64,1% de pobres na população brasileira em geral, sendo que desse montante, 75,6% dos pobres existentes compõem a população negra da Região Nordeste do País(PNUD, 2005, p.61). A Comissão Pastoral da Terra diz que “há uma grande mão-de-obra em situação de desemprego, principalmente no Nordeste” (CPT, 2004, p. 119). Essa massa de desempregados rumam sempre para regiões ou Estados com oferta de emprego, cuja exigência não seja a qualificação da mão-de-obra, como por exemplo, a região sucroalcooleira de São Paulo e as plantações de soja do Centro-Oeste. Segundo dados da Pastoral do Migrante, apenas o interior do Estado de São Paulo chega a receber anualmente cerca de 200 mil trabalhadores migrantes<sup>8</sup>, oriundos do Nordeste e do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais.

Fato que comprova que a exploração da mão-de-obra escrava ocorre em regiões em que a agricultura está em desenvolvimento, sempre relacionada com o agronegócio. De acordo com Leonardo Sakamoto: “em regiões ou estados onde a agricultura está em um processo de inserção numa economia ‘moderna’ de mercado, é que se encontra a maior incidência de trabalho escravo”(SAKAMOTO, 2004, p. 119). De fato, é nas regiões de cultivo monocultor, extensivas e de exportação que se encontra o maior índice de trabalho escravo. Os Estados do Pará, Tocantins, Mato Grosso são os estados com maior índice de trabalhadores escravos libertados pelo Grupo Móvel do MTE.<sup>9</sup>

A obtenção desses dados só foi possível pela atuação de inúmeros militantes da sociedade civil, que por anos acompanham as violações de direitos desencadeadas pela existência de trabalho escravo. Foi a partir da pressão exercida pelas entidades que acompanhavam e denunciavam os casos de trabalho escravo, que em 1995, o Governo Brasileiro criou o Grupo para Erradicação do Trabalho Escravo, essa medida tornou-se um compromisso de Estado, e a partir de 2003 passou a ser implementada. O Grupo de Fiscalização Móvel tem realizado um papel de suma importância para o combate e erradicação do trabalho escravo. Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, de 1995 até 2005 foram resgatados 17.235 trabalhadores escravos, entretanto, desse

**Apenas o interior do Estado de São Paulo chega a receber anualmente cerca de 200 mil trabalhadores migrantes**

total, 12.463 trabalhadores foram libertados no período de 2003 a 2005<sup>10</sup>. Ainda conforme dados da Comissão Pastoral da Terra- CPT, nos primeiros cinco anos de operações (1995-2000) não há registros de ressarcimentos de direitos, enquanto nos cinco anos seguintes foram pagos R\$ 14.198.349,08 em indenizações aos trabalhadores libertados<sup>11</sup>. Entretanto, embora a atuação do Grupo de Fiscalização Móvel seja de caráter indispensável para investigação e resgate dos trabalhadores, há ainda diversos desafios que precisam ser superados. O Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo traz em seu textos a previsão de várias ações integradas entre órgãos nacionais, o que já demonstra um passo importante no sentido de envolver diversos setores do Estado e da sociedade civil no combate e erradicação ao trabalho escravo.

Uma outra dificuldade que tem se apresentado com frequência é o papel do Poder Judiciário. Com uma postura conservadora e politicamente liberal, muitos juízes têm figurado como um obstáculo na erradicação do trabalho escravo. Embora os Procuradores do Trabalho denunciem a prática ilegal, e sejam propostas as Ações Civis Públicas e as denúncias criminais, os magistrados brasileiros optam por desconhecer da existência do ilícito penal e trabalhista, absolvendo os acusados. Registre-se que essa não é uma postura uniforme do Poder Judiciário brasileiro, pois há juízes e juízas que têm proferido sentenças realmente respeitadoras dos direitos humanos dos/as trabalhadores/as escravizados/as. Entretanto, a postura do Judiciário Brasileiro em maior índice é ainda eivada de morosidade e de posturas coniventes com os interesses dos escravizadores. Pode-se citar o exemplo do Engenho Meia Légua, no município de Cortês, na Zona da Mata Sul, do Estado de Pernambuco, cujo processo denunciado pelo Representante do Ministério Público do Trabalho aguarda há dois anos para ser julgado. A postura conservadora do Judiciário não se restringe apenas aos juízes locais ou de Primeira Instância, e sim, a todos os graus de jurisdição exercidos pela corporação. Recentemente o Supremo Tribunal Federal, por voto da Ministra Ellen Gracie, presidente do STF, determinou o arquivamento do processo em que figurava como réu o deputado federal Inocêncio Oliveira (PL/PE). O argumento da ministra alegava que o recurso proposto pelo Procurador Geral da República não apresentava provas novas, portanto, era passível de arquivamento. Saliente-se que o deputado federal Inocêncio Oliveira já havia sido condenado pela Justiça do Trabalho do Maranhão e teve condenação mantida pelo Tribunal Regional do Traba-

lho de São Luís, por manter 54 trabalhadores sob o regime de escravidão em uma fazenda denominada Caraíbas, de sua propriedade.

Além da postura política do Poder Judiciário, um outro obstáculo que se apresenta à erradicação do trabalho escravo é a morosidade na aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 438/2002, que propõe a expropriação das terras em que for constatada a existência de trabalho escravo. Embora a proposta seja de alta relevância para a erradicação do trabalho, além do que sua aprovação também agilizaria o processo de reforma agrária no País, a votação da medida é sempre adiada, como uma das manobras da bancada ruralista em protelar o processo de punição dos fazendeiros escravagistas e dos latifundiários. A PEC 438 já tramita há doze anos no Legislativo nacional e até o presente momento não foi encarada como prioridade, sua aprovação significaria um passo muito forte no combate à escravidão. O Ministério do Desenvolvimento Agrário encaminhou ao Congresso Nacional uma moção que reivindica a aprovação imediata da Emenda Constitucional, entretanto, até o presente momento não houve qualquer posicionamento dos Presidentes da Câmara dos Deputados nem do Senado. A moção foi assinada pelo então ministro Miguel Rosseto, no Seminário Internacional Trabalho Escravo e Contemporâneo, Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, realizado em 09 e 10 de março, em Porto Alegre/RS<sup>12</sup>.

Todos esses fatos demonstram o grau de dificuldade do Estado Brasileiro em adotar uma política de respeito aos direitos humanos e enfrentamento das desigualdades. Fica clara a postura conservadora da elite dominante em abrir mão de seus privilégios a fim de que seja realizada uma política de concretização de direitos para todos e todas de maneira indiscriminada. Percebe-se, portanto, que o Estado brasileiro tem sido tímido em cumprir os compromissos assumidos conforme os Tratados Internacionais de Direitos Humanos por ele ratificados, bem como as recomendações emitidas pelos Organismos Internacionais de Direitos Humanos.

## **Desemprego Estrutural**

O comportamento do mercado de trabalho, afetado pela globalização econômica tem sido ditado por fenômenos cuja presença torna-se cada vez mais intensa no mundo do trabalho: o aumento do desemprego, a

**O Estado brasileiro tem sido tímido em cumprir os compromissos assumidos conforme os Tratados Internacionais de Direitos Humanos por ele ratificados**

precarização das relações de trabalho, a flexibilização dos direitos trabalhistas e o crescimento do setor informal. A estes fenômenos, somam-se o colapso das políticas sociais e o aprofundamento da crise social. Frente a esse quadro, cada vez mais ganham destaque nos discursos governamentais e nas reivindicações de entidades da sociedade civil, com destaque para as sindicais, a temática geração de emprego e renda.

Em nosso país, o mercado informal ocupa quase 50% da força de trabalho, marcado pela não cobertura previdenciária e falta de segurança no trabalho e pela baixa renda, vez que 27,8% dos trabalhadores ganhavam, em 2003, abaixo de meio salário-mínimo a um salário-mínimo; 26% mais de um salário-mínimo a dois salários-mínimos e apenas 2,7% ganhavam mais de 10 a 20 salários-mínimos. Em termos de mercado de trabalho, é razoável supor que o início dos anos de 1990 representou uma ruptura no movimento crescente de formalização do trabalho. Desde então, tem crescido a “informalidade”. A proporção de empregados sem carteira cresceu 8,1%: de 20%, em janeiro de 1991, para 28,1%, em janeiro de 2001; ao mesmo tempo, a proporção de empregados com carteira assinada decresceu 12,8%.

Essa situação pouco tem se alterado, dado o índice de desemprego no Brasil. As taxas de desemprego entre 1998 e 2002 mantêm-se na faixa de 7%, em média e a taxa de desocupação oscila entre 12,3% e 11,5%. Dados do IBGE demonstram que no ano de 2004 havia um universo de 92.860.128 pessoas economicamente ativas no Brasil, entretanto, desse total apenas 84.596.294 encontravam-se ocupadas, resultando num número de 8.263. 834 pessoas sem ocupação. O mais grave ainda é que dessas quase 85 milhões pessoas ocupadas, não se avaliou quantas estão em situação de subemprego ou de trabalho informal, fator que elevaria ainda mais a taxa de relações de trabalho precarizadas.

Com base nessas informações, pode-se afirmar que no Brasil o desemprego atingia o índice de 9,6% em dezembro de 2004, (IBGE), tendo como parâmetro que a taxa oficial de desemprego no Brasil mede o número de pessoas que procuram trabalho nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre, que concentram a maior parte da população do país. Mensurando-se a taxa de desocupação, os índices de 2003 chegam a 15,2% e 14,4%, em 2004.

Essa foi a primeira vez, desde outubro de 2001, quando o índice começou a ser medido com critérios mais rigorosos, que a taxa de desemprego ficou abaixo de 10%. O índice médio de desemprego no Brasil diminuiu para 11,5% em 2004, contra 12,3% de 2003 e 11,7% de 2002. O desemprego vem caindo gradualmente no Brasil desde o recorde de 13,1% registrado em abril de 2004.

O número de desempregados (2,1 milhões) nas seis maiores regiões metropolitanas do Brasil, é menor se comparado aos 2,3 milhões registrados em dezembro de 2003. Em todo o ano, segundo o Governo Federal, foram criados cerca de 232.000 postos de trabalho. O número de pessoas trabalhando nas seis maiores cidades do Brasil subiu para 19,4 milhões em dezembro de 2004, com um crescimento de 3,2% em relação ao mesmo mês do ano anterior.

Entre os desempregados brasileiros em dezembro de 2004, 20,9% estavam procurando emprego pela primeira vez em sua vida e 25,2% eram responsáveis pelo sustento de sua família. Além da redução do desemprego no último ano, o estudo divulgado pelo IBGE também revelou que a renda média dos trabalhadores brasileiros cresceu 1,9% em dezembro de 2004 em relação ao mesmo mês de 2003. O salário médio do trabalhador era de 895,40 reais mensais. Essa média não deve ocultar que mais da metade da força de trabalho concentra seus ganhos abaixo de um salário-mínimo e até dois salários mínimos e 23% estão na faixa de dois a cinco salários-mínimos em 2003.

*“...O Brasil é o terceiro país em desemprego no mundo, em números absolutos, segundo pesquisa realizada pelo economista Márcio Pochmann, da Unicamp, com base em dados oficiais de 141 países. Em 1999, o volume de desemprego aberto em todo mundo foi de 138 milhões de pessoas. O Brasil, de acordo com os dados IBGE, com 7,7 milhões de pessoas sem trabalho, concentrou 5,61% desse total. O país só fica atrás da Rússia, com 9,1 milhões de pessoas sem emprego, e da Índia, com quase 40 milhões...”<sup>13</sup>*

Vale salientar que desse contingente atingido pelo desemprego, os jovens entre 15 e 24 anos e as mulheres negras são os mais prejudicados. Segundo Márcio Pochmann: “entre 1989 e 1998, o número de jovens desempregados saltou de 1 milhão para 3,3 milhões. O desemprego juvenil, no período, cresceu 194,8% - três vezes mais que o crescimen-

**Entre os desempregados brasileiros em dezembro de 2004, 20,9% estavam procurando emprego pela primeira vez em sua vida e 25,2% eram responsáveis pelo sustento de sua família**

to da taxa nas demais faixas da população.” Embora o Governo Federal tenha lançado mão de programas governamentais voltados para inserção dos jovens no mercado de trabalho, como o primeiro emprego, essas medidas tem funcionado de forma tímida, deixando o volume de jovens empregados estagnado. Não havendo, portanto, crescimento do mercado de trabalho para os jovens, uma vez que o número de jovens (2,3 milhões) que ingressaram no mercado de trabalho é proporcional ao aumento do desemprego juvenil.

No tocante às mulheres, também há um ponto de destaque, sobretudo no que diz respeito às mulheres negras. Além de serem o segmento mais discriminado na sociedade brasileira, sofrem com mais intensidade os efeitos do desemprego, das relações de trabalho precarizadas e com os menores rendimentos. Segundo dados do DIEESE, em regiões metropolitanas como Recife, São Paulo e Salvador, as mulheres negras representam mais de 29% da população desempregada. E ainda quando empregadas, estão em maior número inseridas nas relações de maior vulnerabilidade. No biênio 2004-2005, o índice de mulheres negras em relações de trabalho precário ultrapassou os 50,0% da população total brasileira, marcada pela baixa remuneração, ausência de previdência social e elevadas jornadas de trabalho.

Outro elemento a ser considerado é a baixa renda da população, vez que 33% da população brasileira (MAPA da Fome II, FGV, 2002) vive na miséria/abaixo da linha de pobreza, dispondo de apenas R\$79,00 por mês.

A escassez de emprego, o baixo rendimento decorrente do trabalho e a precariedade existente no mercado de trabalho brasileiro apresentam conotação mais dramática porque o trabalho representa, para a maior parte da população, a principal forma de acesso aos frutos das atividades produtivas.

Pochmann (2001) evidencia que dentro do ambiente globalizado, o desemprego cresceu em quase todo o mundo entre 1980 e 2000, mas o peso do desemprego concentrou-se nos países não desenvolvidos. Segundo o autor, em 2000, o desemprego aberto alcançou 164,4 milhões de trabalhadores em todo o mundo, enquanto em 1980 eram 55,4 milhões de trabalhadores sem ocupação. Em 1980, o G-7 respondia por 27,5% do desemprego mundial, e os outros países, por 72,5%. Já em 2000, o G-7 apresenta queda para uma taxa de 11,9% do desemprego

mundial, enquanto o restante do planeta passa a arcar com 88,1% do desemprego.

O Brasil, em 1980, tinha a sexta população do planeta, mas ocupava a nona posição no ranking mundial da quantidade absoluta de desempregados, com 964,2 mil trabalhadores desempregados, atrás da Índia, EUA, China, Itália, Reino Unido, Espanha, França e Japão. A partir de 1990, a piora no desempenho do mercado de trabalho brasileiro trouxe repercussões imediatas, permitindo que o país passasse a ocupar a sexta posição. Em 1995, o Brasil pula para a quinta posição do mesmo ranking. Já em 2000, a população brasileira é a quinta do planeta, mas o país passou a ocupar a segunda posição no ranking mundial de desempregados, atrás apenas da Índia, e permanece nos dias atuais ainda na segunda posição com relação ao índice de desempregados.

Quanto ao desemprego, o Brasil pulou da 91ª posição (com taxa de 2,2% de desemprego), em 1980, para a 23ª posição, em 2002, com taxa de desemprego aberto de 15%. Salta aos olhos, portanto, a péssima evolução do mercado de trabalho brasileiro na década passada. Percebemos que o desemprego atinge de forma diferenciada os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos, que arcam com as piores consequências advindas do processo de globalização da economia.

### **Trabalho Doméstico**

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou no dia 27.04.2006 um raio-X sobre os/as empregados/as domésticos/as do País. Há 1,6 milhão de pessoas com essa função nas seis principais regiões metropolitanas do Brasil, o equivalente a 8,1% da população ocupada.

Quase todas são (94,3%) mulheres, e recebem, em média, apenas 35% do rendimento dos trabalhadores do país: 27,5% dos/as trabalhadores/as domésticos/as recebe menos de um salário mínimo.

A maioria (65,6%), não tem carteira assinada. Entre aqueles que têm o benefício da carteira, 79,9% recebem entre um e dois salários mínimos.

O levantamento classifica como trabalhador/a doméstico/a a pessoa que presta serviço doméstico remunerado em dinheiro ou em benefícios. Dos/as que se enquadram nessa definição, 61,8% são pretos/as e pardos/as.

**O desemprego atinge de forma diferenciada os países desenvolvidos e os menos desenvolvidos, que arcam com as piores consequências advindas do processo de globalização da economia**

**A Constituição  
brasileira  
determina  
claramente  
que é  
inconstitucional  
o trabalho de  
crianças com  
menos de  
16 anos**

Apesar da precariedade de trabalho associada a essa função, a pesquisa mostra uma melhora no nível educacional desses/as trabalhadores/as desde a última edição da sondagem. Há quatro anos, 71% dos/as empregados/as domésticos/as tinham menos de oito anos de estudo. Agora, esse percentual caiu para 64%.

Por outro lado, a proporção de domésticos/as no país aumentou de 7,7% para 8,1% no mesmo período. Segundo o IBGE, o aumento do número de empregados/as pode estar relacionado à entrada da mulher no mercado de trabalho e ao conseqüente vácuo deixado por elas nos serviços de casa. A pesquisa mostra que 17,5% das mulheres que trabalham no País são domésticas (ou seja, cerca de 1/6 do total), sendo em sua maioria mulheres negras. A situação de precariedade a que as mulheres negras empregadas domésticas estão submetidas, demonstra a persistência da mentalidade racista ainda definidora das posturas da sociedade brasileira. Agudiza, ainda, as desigualdades sócio-econômicas existentes e baseadas na raça, deixando a população negra numa condição de dependência excessiva do trabalho e de vulnerabilidade sócio-econômica. Segundo o DIEESE, no período 2004-2005, nas regiões metropolitanas de Salvador e São Paulo, o valor recebido pelos/as negros/as equivalia aproximadamente à metade do ganho pelos não-negros: 50,0% e 53,3%, respectivamente<sup>14</sup>.

Observe-se ainda que as mulheres negras inseridas no trabalho doméstico continuam sendo vitimadas pelas mais diversas formas de violação de direitos humanos. Dados constatados pelo Observatório Negro em parceria com entidades como INSPIR, AMA, no projeto Trabalho Doméstico Cidadão<sup>15</sup>, de proposição do MTE com apoio de outros órgãos governamentais, entidades da sociedade civil e organismos internacionais, demonstram que as empregadas domésticas ainda são vítimas de abuso sexual e violência doméstica. Fator que configura na baixa autoestima das mesmas e no não reconhecimento por elas próprias da trabalhadora doméstica como categoria, revelando o grau de discriminação a que a categoria doméstica sempre esteve submetida.

### **Trabalho Infantil**

A Constituição brasileira determina claramente que é inconstitucional o trabalho de crianças com menos de 16 anos. Mas os últimos dados da

Pnad (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio) mostram que em 2001 quase 5,5 milhões de crianças e jovens até 17 anos estavam inseridos no mercado de trabalho. Entre os jovens trabalhadores, quase 2,4 milhões têm idade entre 5 e 14 anos.

Os números apresentados pela pesquisa, apesar de impressionantes, mostram uma redução do trabalho infantil no Brasil em 34,9% em termos absolutos. Traduzindo em números, entre 1992 a 2001 quase 3 milhões de crianças deixaram de trabalhar.

Os especialistas concordam em relação às causas do problema: pobreza, má distribuição de renda e falta de um sistema de educação mais abrangente e que inclua as crianças de famílias mais pobres.

### **Condições Precárias**

Além disso, a demanda do mercado por mão-de-obra barata contribui para favorecer a exploração dessas crianças que, na maioria das vezes, estão complementando a renda familiar.

Em setores como a agricultura, as condições de trabalho dessas crianças são precárias e, de alto grau de periculosidade e de insalubridade. Seja nos canaviais, na cultura do sisal ou nas plantações de fumo, essas crianças e adolescentes são expostas ao manejo de ferramentas cortantes e produtos tóxicos, carregamento de fardos pesados, uso contínuo de agrotóxicos, uso de equipamento inadequado, além de longas jornadas de trabalho.

Nos centros urbanos, a maioria das crianças trabalhadoras está empregada no setor informal, vendendo frutas e flores nos sinais, guardando carros, atuando como engraxates – muitas vezes em locais considerados impróprios, como boates, por exemplo – ou no setor doméstico. O último levantamento mostra que cerca de 500 mil crianças trabalham como domésticas no Brasil. Além disso, nas grandes cidades, muitas crianças são exploradas sexualmente e aliciadas pelo tráfico de drogas. A exploração de uma criança ou adolescente fere os direitos básicos assegurados na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA e na Convenção Sobre os Direitos da Criança, de proteção especial para o seu desenvolvimento físico, mental e social: o direito à educação

**Nos centros urbanos, a maioria das crianças trabalhadoras está empregada no setor informal, vendendo frutas e flores nos sinais, guardando carros, atuando como engraxates**

gratuita e ao lazer infantil e o direito de ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho.

### **Impactos do Trabalho Infantil na Educação**

O impacto do trabalho sobre o desempenho escolar dessas crianças é forte. Segundo dados do IBGE, de 2001, apenas um terço das crianças brasileiras chegam ao segundo grau. Os dados da última Pnad mostram que das cerca de 5,5 milhões de crianças que trabalham, quase 1,1 milhão não estudam. Hoje a escolaridade média de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos que trabalham é de apenas três anos e meio.

Desde 1998, a lei brasileira permite que crianças a partir de 14 anos de idade trabalhem apenas como aprendizes, e a partir dos 16 trabalhem com vínculos formais, mas ela exclui trabalhos considerados insalubres, perigosos ou em horário noturno, que só podem ser executados a partir dos 18 anos de idade. Ainda assim, a fiscalização é bastante difícil, já que muitas dessas crianças trabalham em regime familiar, complementando a produção. Ressalte-se também a ineficiência dos programas sociais do Governo Federal, como Bolsa Renda e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que embora tenham desempenhado um papel importante na vida dessas famílias, não foi capaz de modificar a estrutura sócio-econômica da população que recebe esses benefícios, criando um vínculo de dependência que aprofunda o fosso social existente.

### **Setor Elétrico**

No início dos anos 90 o Governo Federal iniciou um processo de reformulação do setor elétrico brasileiro. Na realidade este era a continuação de um outro que visava à desnacionalização de praticamente toda a infra-estrutura nacional, e que resultou na privatização dos setores siderúrgicos, química e petroquímica, uma boa parte do setor elétrico nacional e de outras grandes empresas estatais de diversos setores da infra-estrutura nacional.

No caso do setor elétrico, começou em 1992, quando o governo federal incluiu no programa duas empresas do sistema Eletrobrás: a Light no Rio de Janeiro e a Excelsa no Espírito Santo.

Para se ter uma idéia do que ocorreu com a Eletrobrás, hoje o Cetel, Centro de Pesquisa de Energia Elétrica do País e da América, pertencente a ela, está completamente abandonado.

A Excelsa foi entregue ao capital estrangeiro em 95, a Light em 96, e os governos estaduais, como aderiram a esse programa governamental maior, começaram a desnacionalizar as suas concessionárias estaduais de energia elétrica.

Esse processo ganhou corpo na segunda metade dos anos 90, depois que o Congresso Nacional promulgou a lei de concessões e um grande número de leis permitiu avançar no processo de desnacionalização do setor elétrico nacional.

Então começaram a implantar o novo modelo, que na verdade é um processo de desestruturação do setor elétrico nacional. A Eletrobrás contratou uma consultoria internacional. É uma empresa inglesa, que estabeleceu o restante das bases para introduzir o novo modelo, que, basicamente, diz ter que haver competição na geração de energia elétrica, ou seja, não precisa se estabelecer programas centralizados para a geração de energia e sim ter uma determinada usina a explorar, colocá-la para licitar e quem oferecer o melhor preço leva e se responsabiliza pela sua construção.

Todo esse modelo, que é baseado em princípios completamente diferentes dos que deram origem ao parque nacional de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, foi baseado nesta proposta de introdução da competição no segmento de geração e comercialização de energia e isso resultou efetivamente no início de um processo de desestruturação de uma coisa que funcionava bem.

A Eletrobrás, que coordenava essa operação interligada do sistema, parou de fazê-lo em favor de uma nova entidade, privada, mas com dinheiro público, porque foi a Eletrobrás quem liberou recursos para financiar a chamada ONS – Operador Nacional de Sistema, hoje responsável pela operação interligada.

Se fizermos uma análise, podemos verificar que depois de todo esse processo, ainda em andamento, tivemos tarifas aumentando extraordinariamente. Hoje qualquer consumidor residencial do Rio de Janeiro, por exemplo, paga tarifas mais altas do que as que são cobradas em Paris, sendo que a Light é controlada por uma empresa francesa.

**Hoje qualquer consumidor residencial do Rio de Janeiro, por exemplo, paga tarifas mais altas do que as que são cobradas em Paris**

Todo o processo de desnacionalização foi vendido para a sociedade através da idéia de que o Estado era elefante, feio e pesado, com muitos gastos, e que isso seria resolvido. Diziam que melhoraria a educação, saúde e diminuiria a dívida pública. Hoje, vemos exatamente o contrário: a dívida não só aumentou como a saúde e a educação não melhoraram absolutamente nada.

Além disso, houve uma demissão em massa dos/as trabalhadores/as. Só no setor elétrico brasileiro, entre 1990 e 2002, nós perdemos aproximadamente 150 mil postos de trabalho. Houve também a deterioração dos serviços e algumas, após a privatização, pioraram o tratamento dado à mão-de-obra, com a terceirização e quarteirização.

Para contratar essa energia emergencial, o governo criou uma empresa estatal chamada CBEE — Cia de Comercialização de Energia Elétrica, terceirizadora de energia, com sede em Brasília. Depois contratou, sem licitação, 29 empresas, em sua maioria internacionais, e alugou usinas termelétricas a óleo combustível e diesel, para ficarem paradas, a maior parte nas regiões norte e nordeste do país.

### **O Impacto da Reforma do Estado nos Serviços Públicos no Brasil**

Há dois aspectos-chave a destacar no processo de redefinição das prioridades de atuação do Estado brasileiro, com forte impacto no emprego e nas prioridades de investimento estatal: as privatizações e a Reforma Administrativa.

Segundo o levantamento feito por Biondi (1999, p. 41), as privatizações de estatais efetuadas pelo governo brasileiro resultaram em 24.800 mil demissões de trabalhadores, como parte do “saneamento” das estatais, antecedendo sua privatização. A sangria ao patrimônio público se revela no processo de venda de duas formas: pela entrega do patrimônio público e pela não lucratividade. Biondi (1999, p. 41) apresenta uma conta surpreendente: “ o governo diz que arrecadou R\$ 85,2 bilhões (...) mas (...) há um valor maior, de 87,6 milhões de reais a ser descontado daquela entrada de caixa”. Não houve redução da dívida interna. Essa afirmação pode ser comprovada a seguir:

## QUADRO I - BALANÇO DAS PRIVATIZAÇÕES

ITEM	VALOR EM BILHÕES(R\$)
1. Vendas de estatais a prazo	14,8
2. Dívidas engolidas pelo governo	16,1
3. Juros de 15% sobre dívidas engolidas	8,7
4. Investimentos feitos antecedendo as privatizações	28,5
5. Juros sobre esses investimentos	8,9
6. "Moedas podres" usadas	8,9
7. Dinheiro deixado pelo governo aos compradores	1,7
Total	87,6

Fonte: BIONDI, 1999.

Dessa forma, encontra-se um déficit de 2,4 bilhões de reais. Note-se que deixaram de ser incluídas outras despesas feitas pelo governo com o processo de privatização, quais sejam: custos com pagamento de direitos trabalhistas e indenizações; compromissos com fundos de pensão e aposentados; perdas no Imposto de renda, prejuízos com empréstimos e lucros das antigas estatais que o governo deixou de receber.

Semelhante raciocínio pode ser encontrado em Mattoso (1999 p. 28): "as privatizações deveriam gerar recursos destinados à redução da dívida pública, segundo o governo. No entanto, a despeito da alienação de cerca de 75% do patrimônio público, a dívida líquida do setor público, puxada pelos juros elevados e pela redução do ritmo do crescimento econômico, não parou de crescer (...) A relação dívida líquida/PIB, que era de cerca de 29% ao final de 1994, alcançou 41% em 1998 e chegou a cerca de 50% em junho de 1999". Mattoso conclui que os sucessivos ajustes fiscais feitos pelo governo, trouxeram como resultado "o agravamento do desmonte do Estado nacional, com a deterioração dos serviços públicos e de sua capacidade de investimento, geração de emprego e crescimento".

É de se esperar, portanto, que as iniciativas tomadas via Reforma Administrativa sigam na mesma direção. A Reforma do Estado brasileiro, empreendida entre 1995 e 2000, alterou tanto o tamanho do Estado quanto as suas atribuições. Dentre as medidas que fizeram parte dessa Reforma, quer se destacar a Reforma Administrativa. Seja porque alterou um conjunto de elementos das relações de trabalho, seja porque a sua realização foi justificada em termos de melhoria de eficiência e de eficácia. A análise que se pretende fazer parte do pressuposto de que uma sociedade como a brasileira, cujas desigualdades sociais lideram o *ranking* dos relatórios da Organização das Nações Unidas, é ela própria expressão do funcionamento não satisfatório do Estado brasileiro. Além disso, tomando-se como referência os elementos da reforma e os argumentos que a sustentaram, pretende se considerar os seguintes elementos:

- a) o processo de deliberação em torno da Reforma;<sup>16</sup>
- b) a eficácia das medidas tomadas frente aos problemas apresentados pela máquina administrativa;
- c) a melhoria do ambiente profissional e das condições de trabalho;
- d) políticas de qualificação e valorização dos servidores
- e) a contribuição da Reforma para o redesenho do Estado brasileiro

A abordagem de tais elementos exige ainda, que se coloque em suspenso os argumentos da Reforma, o que permitirá observar também: a) a ineficácia das medidas frente aos objetivos propostos; b) impactos sobre as relações de trabalho; c) a visão dos trabalhadores sobre a Reforma.

Pochmann (2001, p. 119-120) revela as alternativas adotadas nessa perspectiva: “as alternativas de demissão de funcionários públicos não-estáveis pelo poder executivo federal, por meio da adoção de programas de demissão voluntária, do fechamento de organismos estatais, da privatização e de aprovação da reforma administrativa indicam uma firme intenção governamental visando o enxugamento do pessoal”. Caso esta perspectiva se confirme, “cerca de 700 mil empregos públicos são passíveis de destruição por causa dos propósitos da reforma administrativa, da (...) Lei Camata e da legislação de responsabilidade fiscal” .

Foram redefinidas as relações de trabalho (contratação e formas de gestão), o mercado de trabalho e a prestação de serviços à população, bem como a dimensão social das políticas públicas e do papel do Estado.

Há que se assinalar que a reforma do Estado atinge, no plano mais geral, o conjunto dos trabalhadores, quando um de seus pilares se assenta na desregulamentação das relações trabalhistas, privatizações e demissões. Por meio dessa desregulamentação, surge por exemplo, o contrato temporário de trabalho.

A Reforma administrativa, entretanto, atinge direitos conquistados pela população, ligados à maior democratização da máquina pública e, simultaneamente, atingem em cheio os trabalhadores do setor público.

Dentre as principais alterações introduzidas nas relações de trabalho, justificadas em nome da flexibilização, cabe destacar, com base nos estudos de Costa (1997; 2001) e ANDRADE; AZEVEDO (1997):

- a) a separação entre os funcionários públicos, que passam a integrar diferentes núcleos: carreiras típicas ou exclusivas de Estado (militares, policiais, juízes, promotores, fiscais e diplomatas) e setor de serviços ou infra-estrutura, cujos serviços também podem ser realizados pela iniciativa privada;
- b) a introdução da figura das organizações sociais;
- c) a exigibilidade de programas de qualificação profissional, especialmente para a alta administração pública;
- d) a possibilidade de mais de um regime jurídico regulando as relações de trabalho no Estado;
- e) a manutenção do regime estatutário (Regime Jurídico Único) e da estabilidade para os funcionários do “núcleo burocrático do Estado”;
- f) a supressão do direito de greve para os funcionários do núcleo estratégico e das atividades exclusivas do Estado;
- g) exigência de projeto de lei para a revisão dos vencimentos do funcionalismo público;
- h) a alteração das regras relativas à disponibilidade de servidores;
- i) a supressão do direito à isonomia salarial entre servidores dos Três Poderes;

j) a autorização para demissão dos servidores públicos não-estáveis.

Quanto à reconfiguração de pessoal, esta tem ocorrido via terceirização de atividades de apoio, recrutamento prioritário para o núcleo estratégico e descentralização de serviços para organizações sociais. A projeção do governo é de que seja atingida a seguinte configuração (MARE, 1999, p. 66):

a) manutenção dos servidores públicos de carreiras do núcleo estratégico e de atividades típicas de Estado no quadro de pessoal da União;

b) substituição dos servidores incluídos em outras carreiras por empregados contratados no regime celetista, com a transferência dessas atividades para o setor público não-estatal;

c) transferência dos servidores que atuam nas estatais para o setor privado, em função da privatização de empresas estatais;

d) remanejamento e substituição progressiva dos servidores que realizam atividades auxiliares, tais como manutenção, segurança e informática, em decorrência da terceirização dessas atividades.

Pode-se dizer, portanto, que as alterações nas relações de trabalho no setor público estão ligadas à modificação da gestão do serviço público, através das organizações sociais, e às iniciativas governamentais em relação ao regime jurídico único, à estabilidade, às formas de ingresso e redução de salários.

Esse processo enseja como conseqüências para os trabalhadores do setor público alterações na sua subjetividade e o surgimento de uma insegurança semelhante àquela enfrentada pelos trabalhadores do setor privado. A quebra da estabilidade e a possibilidade de demissões, por exemplo, geram grande insegurança nos trabalhadores. A instauração de regimes jurídicos diferenciados cria dois tipos de trabalhadores, um sob regime celetista e outro sob regime estatutário, com salários diferenciados. A possibilidade de ser colocado em disponibilidade, com redução salarial, se transforma em uma preocupação para trabalhadores que dependem do salário para a sua sobrevivência; a gestão do serviço público por organizações sociais, cujos gestores serão escolhidos pelo pró-

**A quebra da estabilidade e a possibilidade de demissões, por exemplo, geram grande insegurança nos trabalhadores**

prio governo, diante da quebra da estabilidade do funcionalismo, poderá se transformar em inibidor da autonomia dos servidores públicos no desempenho de suas funções.

As tendências da Reforma brasileira, confrontando-a com uma perspectiva de democratização do Estado, percebeu-se que ela atendeu a um movimento geral de redução do papel do Estado, privatizando órgãos públicos e eliminando parcelas do patrimônio público. Na relação com a sociedade, manteve a relação hierarquizada, pois a Reforma foi realizada sem debate prévio com as organizações da sociedade civil. O que indica um quase divórcio entre Estado e sociedade, dificultando e/ou impossibilitando o diálogo e confronto de interesses diferenciados.

Direcionando-se ao mundo do trabalho, a Reforma apresentou a mesma tendência que tem aparecido nas mudanças em curso no mundo do trabalho: eliminação de postos de trabalho, aumento da insegurança dos trabalhadores, retirada de direitos conquistados e utilização de instrumentos de precarização da força de trabalho, a exemplo das terceirizações.

Nas relações de trabalho entre trabalhadores, governo e entidades sindicais, a Reforma manteve o mesmo padrão unilateral já existente. Não processou alterações no que se refere a processos de negociação coletiva, política salarial, formas de nomeação para cargos comissionados, plano de carreiras ou quaisquer outros instrumentos que pudessem democratizar as relações de trabalho.

Fica claro também, como a Reforma foi levada a cabo contra as inovações constitucionais de 1988, que possibilitariam maior democratização das relações entre estado e sociedade, via instituição de mecanismos de controle social. O discurso pró-reforma pautou-se na retórica da intransigência, apresentando-a como inevitável e desqualificando seus opositores.

Pode-se afirmar, então, que as principais reformas ainda estão por ser feitas e seu eixo deve ser a valorização da participação da sociedade na definição da coisa pública. Tais reformas supõem inversão de prioridades e mudança na lógica de prestação de serviços públicos como atividade de mercado, pois o serviço público deve estar voltado para satisfazer as demandas das maiorias, para o interesse social. Definir, entretanto, o que é de natureza social, depende da correlação de forças existente entre Estado e sociedade civil.

## O Trabalho como Direito Humano

A história de constituição dos direitos humanos é marcada por processos de lutas entre classes antagônicas e Estado, sempre na perspectiva da afirmação dos direitos indispensáveis à condição de vida digna do ser humano.

Na perspectiva de que os direitos humanos são direitos historicamente construídos conforme as necessidades humanas vão fomentando tais demandas, atribui-se também ao trabalho à condição de direito humano social, baseada no argumento de que é na realização desse direito que se garantem a realização de outros direitos humanos, como moradia adequada e alimentação, para citar apenas dois exemplos da indivisibilidade e da interdependência dos direitos humanos.

Por tais razões, vários instrumentos internacionais passaram a reconhecer o trabalho como um direito humano, o qual deve ser garantido, protegido e respeitado pelos Estados, seja através de políticas públicas de emprego seja através de ações de monitoramento para fiscalizar os agentes violadores desse direito.

De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promulgada em 1948, o trabalho é um direito ao qual toda pessoa deve ter acesso, tendo asseguradas as condições que lhe garantam o seu exercício de maneira justa e igualitária:

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Toda pessoa que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para a proteção de seus interesses.

A Declaração Universal de Direitos Humanos prossegue com mais dois artigos, XXIV e XXV, ambos fazendo referência ao trabalho como direito humano. Embora a Declaração Universal de Direitos Humanos por não ser um tratado, não tenha, portanto, força vinculante, a sua adoção costumeira, quando da elaboração de diversas constituições pelos Estados, resultou na incorporação de diversos direitos por esta reconhecidos como direitos humanos, o que sugeriria a transcendentalidade de alguns direitos específicos no cenário nacional, dentre os quais estaria inserido o direito ao trabalho. E em cujo rol encontra-se o Estado Brasileiro, uma vez que a Constituição Federal vigente recebeu grande influência da DUDH. O que determina, portanto, as diversas violações que a classe trabalhadora vem sofrendo no Brasil, em violações dos direitos humanos reconhecidos pelo Estado Brasileiro.

No ano de 1966, entretanto, como resultado de mais uma Assembléia Geral das Nações Unidas, era realizado o lançamento dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, compreendidos entre o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>17</sup>. Dentre os vários direitos reconhecidos, o PIDESC trazia o direito ao trabalho como um direito social, ao qual todo ser humano deveria ter acesso de maneira indiscriminada. De acordo com o artigo 7º, do PIDESC:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem em especial:

a) Uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores:

b) I. Um salário eqüitativo e uma remuneração igual para um trabalho de valor igual, sem nenhuma distinção, devendo, em particular, às mulheres ser garantidas condições de trabalho não inferiores àsquelas de que se beneficiam os homens, com remuneração igual para trabalho igual;

II. Uma existência decente para eles próprios e para as suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto;

c) Condições de trabalho seguras e higiênicas;

**Os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, nos quais o PIDESC está inserido são dotados de caráter vinculante, isto é, obrigam os Estados que o ratificaram**

d) Iguais oportunidades para todos de promoção no seu trabalho à categoria superior apropriada, sujeito a nenhuma outra consideração além da antiguidade de serviço e da aptidão individual;

e) Repouso, lazer e limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas pagas, bem como remuneração nos dias de feriados públicos. (PIDESC, 1966, artigo 7º).

Diferentemente da Declaração Universal de Direitos Humanos, os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, nos quais o PIDESC está inserido são dotados de caráter vinculante, isto é, obrigam os Estados que o ratificaram a desenvolver os meios eficazes de promover, garantir, proteger e respeitar os direitos existentes no texto de tal dispositivo internacional. O que significaria dizer que um cidadão de um determinado Estado-parte<sup>18</sup> poderá lançar mão de tal mecanismo internacional como forma de proteção de seus direitos ou de sanar uma violação de direitos humanos desencadeada pelo Estado, seja por ação ou omissão<sup>19</sup>, desde que observados os trâmites legais nacionais e as exigências internacionais que permitem fazer uso de tais mecanismos internacionais.

### **O Estado Brasileiro Frente às Violações do Direito Humano ao Trabalho**

O Estado Brasileiro ratificou os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, dotando-os de eficácia constitucional, conforme dispõe o parágrafo 2º, do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988. Esse fato confere aos Tratados Internacionais o caráter jurisdicional dos direitos humanos, obrigando o Estado a prover meios de efetivação de tais direitos, e, em caso de violação desses direitos, possibilita a busca da reparação frente aos mecanismos competentes.

Entretanto, a adoção do modelo político econômico não garante à população brasileira a garantia do acesso aos direitos humanos, pois vigora ainda hoje no País, a cultura de uma política baseada em relações clientelistas, que não proporciona o empoderamento das pessoas como sujeitos detentores de direitos. Ficando evidente que a política de acesso a direitos humanos no Brasil, é restrita por diversos fatores, dentre eles o desconhecimento dos mecanismos de exigibilidade dos direitos

humanos; a relação paternalista dos poderes Legislativo e Executivo, que vinculam reconhecimento de direitos a favores eleitoreiros; e uma distorção exercida pelos meios de comunicação de massa em relação aos direitos humanos. A postura conservadora do Poder Judiciário também contribui para que o Estado Brasileiro permaneça violando direitos humanos, uma vez que as decisões judiciais, na maior parte das vezes, prima pela manutenção do “*status quo*” do violador, sendo este, na maior parte das vezes, um ente ligado ao poder estatal.

Embora o Brasil tenha realizado alguns esforços para amenizar algumas situações de desigualdade, os resultados ainda são pouco favoráveis no sentido de uma política de plena efetivação de direitos, a fim de garantir uma alteração no quadro vivenciado pela população em geral, dando-se destaque principal aos grupos vulneráveis, que sofrem os maiores impactos das violações de direitos humanos. Ressalte-se que em relação às ações desempenhadas para a efetivação de direitos, o papel da sociedade civil tem sido de suma importância neste aspecto. Uma vez que é a partir das ações de monitoramento desenvolvidas pelos movimentos sociais e entidades da sociedade civil que o Estado tem dado algumas respostas à sociedade brasileira no tocante à efetividade de direitos humanos. Vale salientar, ainda, que governos estaduais e municipais, sobretudo, têm adotado posturas antidemocráticas, utilizando-se, inclusive, de práticas criminalizadoras dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil, buscando, assim, desqualificar a ação desses atores em vista da concretização de direitos. É sob esse prisma que se percebe a distância entre a necessidade do desenvolvimento de uma cultura de reconhecimento de direitos, sobretudo, por parte do Estado, e das práticas cotidianas dos entes estatais brasileiros em relação aos atores sociais reivindicadores de direitos, dentre os quais encontra-se inserido o trabalho, e de justiça social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, J. Carlos. *Trabalho como direito: fundamentos para uma política de promoção do pleno emprego no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

BASSEGIO, Luiz e UDOVIC, Luciane. *As Migrações no Brasil*. Mimeo. Disponível em: <http://www.imdh.org.br>. Acesso em: 1 de maio de 2006.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: Um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A Proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. 2 ed., Brasília: UnB, 2000.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo Brasil 2004*. Goiânia: CPT Nacional, 2004.

COSTA, Cândida da. *Nas malhas da instabilidade; os trabalhadores públicos em um cenário de mudanças*. Natal/RN: Programa de Pos-graduação em Ciências Sociais (Tese de Doutorado), 2004.

\_\_\_\_\_. *As políticas públicas de qualificação profissional no contexto das políticas públicas; limites e possibilidades*. Anais do XIII ENDIPE. Recife, 2004.

COSTA, Cândida da; NEVES, Ciani Sueli das. *Superexploração do trabalho na lavoura de cana-de-açúcar*. Relatorias Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, Informe 2005. Rio de Janeiro: Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU Declaração universal dos direitos humanos. NewYork-USA:1948.

DIEESE. *A Mulher negra no mercado de trabalho metropolitano: inserção marcada pela dupla discriminação*. Estudo e Pesquisas, Ano II, n. 14, nov. 2005.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Anais da oficina trabalho escravo uma chaga aberta*. OIT: Brasília, 2003.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. *Plano nacional para a erradicação do trabalho escravo*. Brasília: OIT, 2003.

PACTO internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. Rio de Janeiro: Fase, 2005.

PASTORAL DO MIGRANTE. *Dossiê: 2001-2003: Rota da mobilidade humana para o interior de paulista*. Disponível em: <http://www.pastoraldomigrante.org.br>. Acesso em: 7 dez. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa sobre trabalho e desemprego no Brasil.. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 1 maio de 2006.

PNUD. Relatório de desenvolvimento humano: racismo, pobreza e violência. São Paulo: Prima Página, 2005.

POCHMANN, Márcio. *O Emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo, 2001.

## NOTAS

<sup>1</sup> Cândia da Costa, DOUTORA EM CIÊNCIAS SOCIAIS E PROFESSORA DA UNIVERSIDADE DO MARANHÃO.

<sup>2</sup> Ciani Sueli das Neves. Bacharela em Direito, Especialista em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba, Mestranda em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da UFPB, Militante do MNDH/PE, e Conselheira Fiscal do Observatório Negro/PE.

<sup>3</sup> Vide dados apresentados por: BASSEGIO, Luiz. e UDOVIC, Luciane. As migrações no Brasil. Disponível em: [http://www.mst.org.br/mst/jornal\\_pagina.php?ed=4&cd=1140](http://www.mst.org.br/mst/jornal_pagina.php?ed=4&cd=1140). Acesso em 7 dez. 2006.

<sup>4</sup> O valor do corte da cana é em média entre R\$ 2,20 e R\$ 2,40 por metro de cana cortada.

<sup>5</sup> Tanto a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT quanto a NR 31\_ Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde no Trabalho, na Agricultura, Pecuária Silvicultura, Exploração Florestal e Aqüicultura – Portaria n.º. 86, de 03/03/05 – Diário Oficial da União 04/03/05, que regulamenta os direitos e deveres inerentes aos empregadores e empregados rurais, dispõem a respeito das relações estabelecidas no ambiente de trabalho, que devem evitar práticas violadoras dos direitos dos/as trabalhadores/as brasileiros/as.

<sup>6</sup> A Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Trabalho, integra o Projeto Relatores Nacionais em DhESC, coordenado pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, que tem como objetivo contribuir com o Estado Brasileiro para a adoção de medidas eficazes no respeito, proteção, garantia e efetivação dos direitos humanos.

<sup>7</sup> Localizados respectivamente, no continente Africano e no Sul da Oceania.

<sup>8</sup> PASTORAL DO MIGRANTE. Dossiê: 2001-2003: Rota da mobilidade humana para o interior de paulista. Disponível em: <http://www.pastoraldomigrante.org.br> Acesso em: 2006?

<sup>9</sup> RELATÓRIO da Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no Campo Brasil 2004. Paraná: CPT, 2005 p. 125-130.

<sup>10</sup> Vide <http://www.mte.gov.br>

<sup>11</sup> RELATÓRIO da Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no Campo Brasil 2004. Paraná: CPT, 2005 p. 118.

<sup>12</sup> Informações disponíveis em <http://www.mte.gov.br>

<sup>13</sup> POCHMANN, Marcio. *Brasil 3o: país do mundo em desemprego*. Disponível em: <http://www.geocities.com/Paris/Rue/5045/EMPREGO.HTM>. 07 dez. 2006.

<sup>14</sup> DIEESE. A Mulher negra no mercado de trabalho metropolitano: inserção marcada pela dupla discriminação. *Estudo e Pesquisas*, Ano II, n, 14, Nov. 2005.

<sup>15</sup> O Projeto Trabalho Doméstico Cidadão é proposto pelo Ministério do Trabalho e Emprego, como integrante do Plano de Qualificação Setorial Profissional. O Projeto é realizado pelo Ministério em parceria com o AMA, INSPIR, Observatório Negro e recebe apoio da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, Secretaria de Promoção de Políticas para a Igualdade Racial, da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas – FENATRAD, da Organização Internacional do Trabalho - OIT e do Ministério da Educação e Cultura – MEC.

<sup>16</sup> Nomenclatura atribuída aos Estados que ratificaram os respectivos tratados internacionais de direitos humanos.

<sup>17</sup> Adotado pela Resolução.2.200A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

<sup>18</sup> Nomenclatura atribuída aos Estados que ratificaram os respectivos tratados internacionais de direitos humanos.

<sup>19</sup> Alguns teóricos dos direitos humanos, como Manuel Gonçalves Ferreira Filho, em *Direitos Humanos Fundamentais*, afirmam que as violações de direitos humanos só podem se dar no âmbito dos Estados. O que seria, na verdade, uma violação de direitos humanos uma ação realizada por atores estatais, que estariam agindo com desrespeito a determinados direitos. O que se consideraria violação por omissão estatal, poderia ser exemplificada como uma ação desencadeada por determinado sujeito, sobre cuja ocorrência o estado tenha tomado conhecimento e não tenha adotado as medidas cabíveis necessárias para reverter o quadro da violação.

## IV – A Realidade Agrária Brasileira

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDESC)**

**Artigo 6º** – O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito estará protegido pela lei. Ninguém poderá ser privado da vida arbitrariamente.

**Artigo 8º** – 1 – Ninguém será submetido à escravidão. A escravidão e o comércio de escravos estarão proibidas em todas as suas formas.

2 – Ninguém será submetido à servidão.

3 – Ninguém será constrangido a executar um trabalho forçado ou obrigatório.

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)**

**Artigo 25º** – Nenhuma disposição do presente Pacto deverá ser interpretada em detrimento do direito inerente a todos os povos de desfrutar e utilizar plena e livremente suas riquezas e recursos naturais.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 185** – **Parágrafo único** – A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

**Artigo 187** – A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º. Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º. Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

# **DIREITO HUMANO À TERRA: A CONSTRUÇÃO DE UM MARCO DE RESISTÊNCIA ÀS VIOLAÇÕES**

**ANTÔNIO CANUTO**

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT

**LEANDRO GORSDORF**

TERRA DE DIREITOS

## **1. Abordagem conceitual**

O desafio de trabalhar o conceito do direito humano à terra reside no fato de que, em um primeiro momento, existe uma lacuna quanto ao referencial normativo em âmbito internacional – seja Organização das Nações Unidas (ONU), seja Organização dos Estados Americanos (OEA) – ou nacional, na Constituição Federal ou nas leis ordinárias. Não há um reconhecimento explícito da terra como direito humano, continuando indeterminado juridicamente.

Não obstante esse fato, o conteúdo do direito humano à terra tem sido desenvolvido a partir da leitura e análise de outros direitos e princípios garantidos em convenções ou tratados internacionais e/ou em Constituições Nacionais, como o direito à vida e à dignidade da pessoa humana, ao território, à alimentação e à moradia. Nós nos aprofundaremos nas inter-relações entre esses direitos e o direito humano à terra, construindo um mosaico de concepções e visões para o estabelecimento de um patamar mínimo de compreensão do alcance dele.

O núcleo central do direito humano à terra é o acesso a terra em si mesma<sup>1</sup>. A pergunta que se deve fazer é: acesso a terra para quê? No

que ele consistiria? Acesso à terra significa a possibilidade de: desenvolver o trabalho, isto é, a reprodução da vida humana material; o exercício da posse e da propriedade; o estabelecimento da moradia; a disponibilidade dos recursos naturais; a produção de alimentos para satisfazer as necessidades vitais básicas; e a constituição da relação cultural com o meio ambiente e com o território. Ele está vinculado ao direito ao desenvolvimento e às possibilidades reais de combate à extrema pobreza.

A terra, como diz José de Souza Martins, constitui um instrumento de trabalho diferente dos outros meios de produção, “pois o trabalho na terra não é para produzir a terra, mas para produzir o fruto da terra. O fruto da terra pode ser o produto do trabalho, mas a própria terra não o é”<sup>2</sup>.

A terra é meio de produção da subsistência e da vida, por isso é imanente o direito à vida àqueles que a cultivam e com a qual se relacionam. Condição, portanto, com os princípios da dignidade humana presentes na Constituição Brasileira, em seu Artigo 1º, inciso III. Reforçando este aspecto, podemos nos referenciar também no Pacto dos Direitos Civis e Políticos, em seu Artigo 6º, e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), nos seus Artigos 6º e 11º – faz-se necessário um processo interpretativo deles para a fundamentação do direito humano à terra. Quando o direito de acesso à terra é negado, nega-se a vida. Isso se torna perceptível ao ver a relação dos camponeses, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais com a terra.

O acesso à terra implica também em direito à propriedade e posse dela. Talvez aqui a normativa internacional e nacional mais tenha avançado; a pergunta é: por que razões? Em âmbito internacional, as declarações de direitos humanos, seja a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, ou do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, asseguram e protegem a propriedade. Porém, a base em que se constrói essa garantia é liberal, individualista e abstrata, reforçando o caráter absoluto da propriedade. Descola a propriedade, o registro da posse concreta daqueles a detinham e cultivavam. “Esta cultura confunde a terra e sua função humana, social com o direito abstrato da propriedade, exclusivo e excludente, faz uma opção contra a vida”<sup>3</sup>. No Brasil, essa percepção do direito à propriedade foi se legitimando por meio de leis, desde a época colonial até um pouco antes da Constituição de 1988 e representou o sustentáculo do latifúndio.

**O acesso à terra  
implica também  
em direito à  
propriedade e  
posse dela**

A partir da metade do século XX, teve início a discussão sobre direitos coletivos, impondo um paradoxo ao direito de propriedade que visava uma fruição individual dele. A Constituição de 1988 vem a ser um marco legal no sentido de refundar o conceito de direito à propriedade, impondo a efetivação de uma função social dela para se constituir como tal. Resgata a noção de que o exercício do direito à propriedade da terra se realize com respeito aos interesses do Estado, posto que este representa a coletividade, interesses da sociedade, o bem comum<sup>4</sup>. Neste sentido, a função social se caracteriza pelo aproveitamento racional e adequado, pelo respeito ao meio ambiente e pelas leis trabalhistas e exploração que favoreçam o bem-estar entre proprietários e trabalhadores, de acordo com o Artigo 186 da Constituição Federal.

Ao tratarmos do direito à alimentação, consagrado no PIDESC e em comentários do Comitê DESC, nas Diretrizes Voluntárias da FAO e nos relatórios específicos do relator especial ao Direito à Alimentação, podemos clarear as obrigações referentes aos direitos humanos relacionados ao acesso à terra<sup>5</sup>. No primeiro parágrafo das Diretrizes Voluntárias, ao se expressar o conteúdo do direito humano à alimentação, há a menção da garantia da disponibilidade de alimentos ou dos meios para obtenção deles. No parágrafo oitavo da Observação Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, compreende-se que o asseguramento de uma alimentação adequada depende da disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades dos indivíduos. Entende-se aqui, como disponibilidade de alimentar-se diretamente ou explorando, o cultivo da terra ou outras fontes naturais de alimentos<sup>6</sup>. O relator especial ao Direito à Alimentação, Jean Ziegler, realizou uma missão *in loco* no Brasil em 2001 e seu relatório final apresentou fortemente a associação imprescindível entre acesso à terra, reforma agrária e direito à alimentação<sup>7</sup>.

Uma visão complementar que agrega conteúdo e normatividade ao direito à terra é a noção de direito à moradia adequada, posto nos Comentários 4 e 7 do Comitê DESC da ONU, que garante o direito de viver em algum lugar com segurança, paz e dignidade, estabelecido pelos seguintes elementos: segurança legal da posse; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura; custo acessível; localização; e adequação cultural<sup>8</sup>. Ao estipular a segurança legal da posse, avança no sentido de que um pressuposto para o exercício do direito à moradia adequada é fundamental para o acesso à terra. Isso sem falar

**A noção de direito à moradia adequada, que garante o direito de viver em algum lugar com segurança, paz e dignidade**

que retorna a valorizar a posse da terra como um fator integrante, e não a propriedade. Reforçando este sentido, temos o Comentário 7 do Comitê DESC, que estabelece regras específicas na questão dos despejos forçados.

Na esteira dessa perspectiva, podemos trazer outras abordagens da segurança na posse, principalmente naqueles que, por motivos históricos de colonização, no caso dos indígenas, seja por grandes empreendimentos de desenvolvimento, no caso dos atingidos por barragens, foram expropriados de suas terras. Cabe, pois, a retomada do direito humano à terra, pela demarcação das terras indígenas, pelo reassentamento dos camponeses que antes habitavam áreas impactadas pela construção de hidrelétricas.

Outro conceito importante na construção do conteúdo do desse direito é o conceito de território, que amplia a relação entre sujeito e terra, calcada meramente em razão das necessidades vitais, mas resgata o elo histórico entre as subjetividades coletivas, como indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (seringueiros<sup>9</sup>, pescadores, quebradeiras de coco<sup>10</sup>, faxinalenses, geraizeiros<sup>11</sup>) com o acesso à terra, que implica no acesso à história, à religião, às crenças e ao meio ambiente. A relação não é tão somente da terra em si mesma, mas do que ela representa para esse povo.

Nesse sentido, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1989), ratificada pelo Brasil, dispõe sobre a garantia da propriedade de terras a esses povos: “Aos povos tribais em todos os países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional e que estejam regidos total ou parcialmente por seus próprios costumes ou tradição e legislação especial”<sup>12</sup>. Podemos denotar de tal artigo, a existência de direitos territoriais, baseados no direito humano à terra numa acepção ampla.

Importantes referências na construção de modelos próprios do direito humano à terra têm sido as Conferências Internacionais da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Rural, organizadas pela FAO. A primeira foi realizada em 1981, em Roma (Itália), e a segunda em março de 2006, em Porto Alegre (Brasil). A declaração da conferência de 1981 acabou por ser conhecida como a Carta do Campesino e estipulou um plano de ação para implementação de suas diretrizes para o desenvolvi-

mento rural e reforma agrária. Em 2006, foi realizada uma avaliação dos avanços e retrocessos nos diversos países sobre a política de acesso à terra, reforma agrária e desenvolvimento rural, apontando políticas que não conseguiram enfrentar a concentração de terras. Houve a sugestão por alguns governos da instituição de um Grupo de Trabalho para a discussão sobre o direito humano à terra, porém a iniciativa foi frustrada tendo um vista principalmente a resistência do governo dos Estados Unidos<sup>13</sup>

O debate internacional sobre o marco internacional de proteção ao direito humano à terra e dos camponeses tem sido travado pela Via Campesina<sup>14</sup> e pela FIAN Internacional, alargando os limites de proteção dele. O tema exige um olhar sobre a política agrária e agrícola no Brasil, pois não podemos apenas nos ater ao acesso à terra, mas à permanência nela, acesso aos recursos naturais e à qualidade de vida na terra. É importante também nos apoderarmos de uma perspectiva da interdependência, indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos, que recorre a uma análise transversal, dos direitos das crianças, das mulheres, dos negros e dos idosos.

## 2. Concentração de terras

A principal análise no tocante à efetivação do direito humano à terra, é o índice de concentração de terra, pois constitui um dos subsídios para monitoramento sobre o processo de redistribuição e acesso à terra: quanto mais concentrada, maior a violação. As concentrações da propriedade da terra e da renda de um país são medidas por um índice estatístico denominado Índice de Gini, variando de 0 a 1: zero indica igualdade absoluta, ao passo que 1 significa concentração absoluta. O índice brasileiro para a concentração fundiária é de 0,843, bastante próximo à concentração absoluta, conforme dados da tabela abaixo<sup>15</sup>:

**Não podemos apenas nos ater ao acesso à terra, mas à permanência nela, acesso aos recursos naturais e à qualidade de vida na terra**

**TABELA 1 - A EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI****PERÍODO: 1992-1998**

<b>UNIDADE GEOGRÁFICA</b>	<b>1992</b>	<b>1998</b>
Brasil	0,831	0,843
Norte	0,849	0,851
Nordeste	0,792	0,811
Sudeste	0,749	0,757
Sul	0,705	0,712
Centro-Oeste	0,811	0,81

Fonte: INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Estatísticas Cadas-  
trais 1998. Vol. 1. Brasília, 1998.

De acordo com dados do Censo Agropecuário de 1995 do IBGE, a estrutura fundiária brasileira é a seguinte:

**TABELA 2 - ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA****PERÍODO: 1995**

<b>ESTRATOS DE ÁREA (HA)</b>	<b>Nº DE ESTABELECIMENTOS</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL DE ÁREA (HA)</b>	<b>%</b>
Até 10 ha	3.099.632	53,07	10.029.780	3,00
De 10 até 50 ha	1.728.632	29,60	39.525.515	10,50
De 50 até 100 ha	438.192	7,50	30.153.422	8,00
De 100 até 1.000 ha	518.618	9,00	131.893.957	35,00
De 1.000 até 10.000 ha	47.931	0,80	108.397.132	28,50
Acima de 10.000 ha	2.174	0,03	56.287.168	15,00
<b>Total</b>	<b>5.834.779</b>	<b>100,00</b>	<b>376.286.577</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Censo Agropecuário de 1995 – IBGE. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/defaulttab\\_censoagro.shtm?c=1](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/defaulttab_censoagro.shtm?c=1). Acesso em 09 out. 2006.

Utilizando dados e fontes diferentes, o Cadastro Nacional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) revela os mesmos graus de concentração. Conforme o cadastro, 1,6% dos proprietários com imóveis acima de mil hectares detêm 46,8% da área total existente no País, ao passo que as propriedades com área de até 10 hectares representam 32,9% do total de imóveis, mas possuem apenas 1,6% da área total<sup>16</sup>.

**TABELA 3 - ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA**

**PERÍODO: 2003**

<b>ESTRATOS DE ÁREA (HA)</b>	<b>Nº DE IMÓVEIS</b>	<b>% DOS IMÓVEIS</b>	<b>ÁREA TOTAL (HA)</b>	<b>% DE ÁREA</b>
Menos de 10	1.409.752	32,90	6.638.598,60	1,60
10 a menos de 25	1.109.841	25,90	18.034.512,20	4,3
25 a menos de 100	1.179.173	27,5	57.747.897,80	13,8
100 a menos de 1.000	523.335	12,20	140.362.235,80	33,50
1000 e mais	68.381	1,60	195.673.396,40	46,80
<b>Total</b>	<b>4.290.482</b>	<b>100,00</b>	<b>418.456.640,80</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Apuração Especial do SNCR – INCRA – Out/ 2003. Disponível em: [http://www.catastrolatino.org/trabajos/Cartagena/PONENCIAS/Prescott\\_Brasil1.pdf](http://www.catastrolatino.org/trabajos/Cartagena/PONENCIAS/Prescott_Brasil1.pdf). Acesso em 09. out. 2006.

OBS: Dados brutos, excluídos os imóveis com inconsistência na situação jurídica.

O Incra dispõe de cadastro dos imóveis por categoria<sup>17</sup>. Apesar de representarem 2,6% dos 4.290.482 imóveis rurais cadastrados, as grandes propriedades detêm 51,3% da área total, ao passo que os minifúndios ou pequenas propriedades, que totalizam 90,4% dos imóveis, perfazem apenas 27% da área total cadastrada.

**TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS POR CATEGORIA****PERÍODO: 2003**

<b>CATEGORIA DE IMÓVEL</b>	<b>Nº DE IMÓVEIS</b>	<b>% DOS IMÓVEIS</b>	<b>ÁREA TOTAL (HA)</b>	<b>% DE ÁREA</b>
Minifúndio	2.736.052	63,80	38.973.371,3	9,30
Pequena propriedade	1.142.937	26,60	74.195.134,20	17,70
Média propriedade	297.220	6,90	88.100.413,90	21,10
Grande propriedade	112.463	2,60	214.843.865,40	51,30
Não classificada	1.810	0,00	2.343.856	0,60
<b>Totais</b>	<b>4.290.482</b>	<b>100,00</b>	<b>418.456.640,80</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Apuração Especial do SNCR – INCRA – Out/ 2003. Disponível em: [http://www.catastralatino.org/trabajos/Cartagena/PONENCIAS/Prescott\\_Brasil1.pdf](http://www.catastralatino.org/trabajos/Cartagena/PONENCIAS/Prescott_Brasil1.pdf). Acesso em 09. out. 2006

Essas estatísticas demonstram que o Brasil possui um dos índices mais altos do mundo em concentração da propriedade da terra, cuja consequência é uma imensa desigualdade no acesso ao trabalho e à renda. Os dados do Censo Demográfico de 2000 informam que cinco milhões de famílias rurais vivem com menos de dois salários mínimos mensais. É no meio rural que se encontram os maiores índices de mortalidade infantil, de incidência de endemias, de insalubridade e de analfabetismo<sup>18</sup>. A atual concentração fundiária é fruto das políticas públicas promovidas pelos sucessivos governos militares e da Nova República. Em outras palavras, o quadro de tensão social existente no campo brasileiro foi financiado com recursos públicos porque ampliou e aprofundou a concentração da propriedade da terra e a exclusão social, gerando pobreza e violência no meio rural.

À concentração fundiária soma-se a improdutividade da terra. Dados do Incra informam que 51,40% dos imóveis classificados como grande propriedade são improdutivos. Isso significa que mais de 133 milhões hectares de terras não atendem às exigências mínimas de produtividade, os quais poderiam ser desapropriados para fins de reforma agrária, tópico que será melhor desenvolvido adiante. O agronegócio tem promovido maior concentração da propriedade. A comparação dos dados cadastrais do Incra de 1992 e 1998 mostram como imóveis rurais acima

de 2 mil hectares que, em 1992, ocupavam 121.874.647 hectares, em 1998 passaram a ocupar 178.172.765 hectares (acrécimo de área superior a 56 milhões de hectares). No mesmo período foram destinados à reforma agrária 16 milhões de hectares. Para cada hectare de terra destinado à reforma agrária, o latifúndio concentrou mais 3,5 hectares.

### **3. Políticas públicas de reforma agrária e agricultura camponesa**

Nos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso observou-se uma radicalização no modelo de desenvolvimento do campo que privilegiou os grandes produtores em detrimento da agricultura camponesa e da reforma agrária: ao tempo em que o Incra, órgão executor da política de reforma agrária, foi desmontado, as fazendas com mais de mil hectares agregaram no período mais de 30 milhões de hectares ao seu patrimônio. Entre 1994 e 2002 (a Era FHC), 450 mil famílias de agricultores deixaram o campo.

A reforma agrária foi um dos pilares das propostas de governo Lula. Como princípios do plano de governo estavam a democratização do acesso à terra e a modificação progressiva da estrutura fundiária brasileira. O programa relacionava a reforma agrária à geração de 10 milhões de novos empregos, em apenas quatro anos. Logo após a posse, foi formada uma equipe de trabalho, coordenada pelo professor Plínio de Arruda Sampaio, com o objetivo de formular o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) do governo. O documento, elaborado por uma equipe de especialistas no tema, traçava as diretrizes e estratégias para assentar em 1 milhão de famílias em quatro anos.

Ao final de 2003, o governo finalmente apresentou o II Plano Nacional de Reforma Agrária, denominado pelo governo de “Paz, Produção e Qualidade de Vida”. Poucas contribuições do plano elaborado pelo grupo de especialistas permaneceram no texto oficial. A meta de assentamento de famílias foi reduzida a 400 mil. O Programa previa ainda utilizar o imposto como forma de pressão, regionalizar as desapropriações, estimular as cooperativas e a assistência técnica e se comprometia com a compra direta dos produtos dos assentados.

Embora o governo sustente o cumprimento das metas estipuladas, a análise dos dados demonstra que elas não foram alcançadas. De acordo

**A reforma agrária foi um dos pilares das propostas de governo Lula**

com Carvalho, “das 127,5 mil famílias consideradas assentadas em 2005, apenas 45,7% o foram em áreas de reforma agrária. O restante 54,3% refere-se a assentamentos ou reordenação de assentamentos em terras públicas. O levantamento também mostra que grande parte dos assentamentos ocorre em áreas de fronteira agrícola, seguindo o comportamento de governos anteriores. O geógrafo Bernardo Mançano, da USP, com as informações do Banco de Dados de Luta pela Terra, prova que nos três anos do governo Lula apenas 25% das famílias foram assentadas em terras desapropriadas”<sup>19</sup>.

Além do não-cumprimento das metas estipuladas no PNRA, os dados refletem a incapacidade das políticas públicas na modificação da estrutura fundiária brasileira e, conseqüentemente, a garantia efetiva do direito à terra. Estima-se que atualmente existem mais de 140 mil famílias acampadas, à espera de serem beneficiadas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, a despeito das promessas de promover o assentamento prioritário dessas famílias.

A reforma agrária na Amazônia apresenta características diferenciadas quanto às políticas nacionais, tendo por especificado o tema do bioma daquela região e a preservação ambiental. Os movimentos sociais dali – em especial posseiros, trabalhadores rurais, extrativistas e ribeirinhos – apresentaram alternativas para a conciliação de projetos de assentamento e áreas de preservação, impondo uma nova relação entre a terra e a floresta. Uma das propostas foi o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), em que os beneficiados deveriam assumir o compromisso implantar atividades produtivas sustentáveis ambientalmente de forma a permitir a reprodução das espécies vegetais e reflorestamento das áreas desmatadas. O Incra adotou como um novo modelo de reforma agrária para a região<sup>20</sup>. Nessa linha, criou-se o PDS de Anapu relativo à área de atuação da irmã Dorothy, vítima das reações violentas de latifundiários ao processo.

Outra política de redistribuição de terra, numa percepção de garantia de terra para acesso aos recursos naturais, foi a formação das Reservas Extrativistas (Resex), que asseguram os modos de vida de ribeirinhos e extrativistas, preservando o meio ambiente e a identidades das comunidades. Em 2004, foi criada a Resex Verde para Sempre, a maior da época, com uma área total de 1,3 milhão de hectares<sup>21</sup>. A proposta tenta frear o processo de degradação ambiental, a grilagem e as apropriações

ilegais de terras e a expulsão das comunidades tradicionais de suas áreas, porém tem enfrentado a resistência dos latifundiários e do agronegócio, no sentido de manutenção da concentração de terras e da devastação ambiental.

Por outro lado, é preciso ressaltar a outra face da tensão existente entre os modelos de agricultura em choque no governo Lula. Um aspecto importante é o aumento das dotações orçamentárias para os programas de reforma agrária, como o Programa Assentamento Sustentável de Trabalhadores Rurais e o Programa Nacional de Educação para a Reforma Agrária (Pronera). No entanto, apenas 86,39% do orçamento para reforma agrária de 2005 – de R\$ 3,339 bilhões – foi executado, ficando R\$ 454,5 milhões sem destinação, principalmente programas como o Brasil Quilombola e Paz no Campo<sup>22</sup>. Destaca-se também, quanto à estrutura funcional do Incra, que um concurso público realizado em 2005 possibilitou um aumento no quadro funcional do órgão, conferindo maior capacidade técnico-profissional nos processos de reforma agrária e de assistência técnica à reforma agrária, garantindo a possibilidade de acesso e permanência na terra.

Segundo a Via Campesina, outras medidas que representaram avanço e acúmulo para a agricultura camponesa no Brasil foram: a) implantação do seguro rural, que passou a cobrir o trabalho e garantir a renda do agricultor em caso de prejuízos decorrentes de fenômenos naturais; b) aumento do volume do crédito rural disponibilizado aos pequenos agricultores por meio do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e a ampliação do programa de construção de melhoria de casas para os agricultores, contribuindo para a efetivação do direito à moradia adequada<sup>23</sup>.

No final do mês de maio de 2006, o governo ainda lançou um pacote de medidas para a agricultura familiar no tocante às dívidas de custeio dos agricultores, bem como providências para a comercialização específica aos agricultores familiares e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Dessa forma sinalizou a preocupação com grande parcela da economia brasileira, porém com mudanças estruturais ainda a serem pensadas para garantir a renda dos agricultores<sup>24</sup>.

A Via Campesina indica alguns dos retrocessos nos direitos camponeses relacionados à questão da terra, num balanço das medidas do governo Lula; destaca-se que a compreensão dos movimentos camponeses ex-

plicita a amplitude do direito à terra. O documento aborda como violações dos direitos camponeses, entre outros: a) liberação do plantio e comercialização de soja transgênica; b) elaboração de lei de biossegurança contrária às demandas dos ambientalistas e camponeses; c) manutenção do apoio dos bancos oficiais ao crédito rural do agronegócio, que passou de 20 para 42 bilhões de reais por ano e também para as dez maiores transnacionais que atuam na agroindústria que, sozinhas, obtiveram ao redor de 8 bilhões de reais de crédito de bancos oficiais, estimulando o agronegócio moderno que teve como consequência o aumento do desemprego com mais de 300 mil famílias afetadas<sup>25</sup>. Essas ações acarretaram uma desproporcionalidade entre as garantias e violações aos direitos dos camponeses principalmente no tocante à preservação da biodiversidade camponesa.

#### **4. Entraves no processo da reforma agrária**

Há entraves que muito bem poderiam ser removidos por uma simples portaria do Poder Executivo. Um dos maiores para incorporar novas áreas à reforma agrária está nos índices de produtividade. A bancada ruralista, na Constituinte de 1988, foi vitoriosa ao conseguir aprovar a inserção do inciso II no Artigo 185 da Constituição, em que diz “que a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social”.

Entre os requisitos exigidos para que a propriedade cumpra sua função social está a produtividade; os índices foram estabelecidos ainda na década de 1970 e de lá para cá os avanços tecnológicos aplicados conseguiram ampliar em muito a produtividade da terra. Apesar de os movimentos sociais insistirem na atualização desses índices e de o governo garantir que vai alterá-los, não se conseguiu avançar. O poder da bancada ruralista é tão forte que consegue barrar qualquer avanço nesse sentido e provavelmente até o final deste ano, eleitoral, não há real possibilidade de mudança, tornando impraticável a desapropriação de diversas áreas.

Outro dos entraves que poderia ser removido por uma ação mais firme do Executivo é com relação à grilagem de terras. Um traço marcante da estrutura fundiária brasileira é a ausência de informações seguras e de um cadastro consistente do território nacional – o do Incra tem caráter declaratório e apresenta muitas falhas. Pode-se dizer que “o Brasil não

**Um dos maiores  
entraves para  
incorporar novas  
áreas à reforma  
agrária está nos  
índices de  
produtividade**

conhece o Brasil”. A falta de informações cria um quadro de ilegalidade e de instabilidade jurídica em relação às propriedades rurais; ademais, estimula outra prática muito comum na história fundiária nacional, qual seja, a grilagem de terras públicas. Estudo realizado em janeiro de 2001, por meio de uma parceria entre o Incra e a FAO, o professor da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), Alberto Di Sabbato, comprovou a gravidade e o alcance da grilagem de terras no Brasil<sup>26</sup>. Tendo como referência o conjunto dos proprietários ou detentores a qualquer título, de imóveis rurais cadastrados, com área total de 10 mil hectares ou mais, que, embora notificados, conforme a Portaria Incra 558/99, não apresentaram qualquer documentação àquele órgão, ele concluiu que, em 21 de dezembro 2000, existiam 1.438 imóveis rurais com área superior a 10 mil hectares suspeitos de grilagem, totalizando uma área de mais de 46 milhões de hectares<sup>27</sup>.

#### 4.1. Casos paradigmáticos

O primeiro é quanto à desapropriação de um dos maiores latifúndios do Rio Grande do Sul, o Southall, complexo de cinco fazendas de propriedade de um espólio da família Southall com 13.222 hectares. As dívidas, em execução judicial no Fórum de São Gabriel, alcançavam a cifra de R\$ 37 milhões; só a dívida pública ou com bancos públicos – Banco do Brasil, Fazenda Nacional, INSS, FGTS e Estado do Rio Grande do Sul – somava R\$ 27 milhões.

Em 2001, a vistoria do imóvel foi barrada pelos ruralistas, que montaram barreiras para impedir a entrada dos funcionários do Incra; porém, uma liminar da Justiça determinou que ela fosse feita, sob proteção policial. Quando constatada a improdutividade do imóvel, o órgão instaurou processo de desapropriação e em 20 de maio de 2003 o presidente Lula assinou decreto declarando o aquele latifúndio área de interesse social para fins de reforma agrária. O proprietário recorreu ao Supremo Tribunal Federal, STF, e os ruralistas organizaram manifestações contrárias à desapropriação; no mesmo dia, a ministra Ellen Gracie Noortfleet, atual presidente do STF, concedeu liminar sustando a aplicação do decreto. Houve diversas mobilizações dos trabalhadores rurais, como a marcha do MSR de São Gabriel da Cachoeira, mas no dia 14 de agosto de 2003 o STF suspendeu o decreto de desapropriação.

**No dia 3 de julho de 2003, numa verdadeira ação de guerra, mais de 300 policiais, com armas de grosso calibre, cães, cavalos, viaturas e helicóptero, bloquearam os acessos ao Engenho Prado**

Outro caso emblemático da atuação da Justiça a favor dos proprietários de terra e da violação dos direitos humanos nas ações de despejo é o do Engenho do Prado, no município de Tracunhaém (Pernambuco). Sob esse nome genérico estão cinco engenhos – Prado, Papicu, Taquara, Dependência e Tocos, de propriedade do Grupo João Santos<sup>28</sup>. Em 1997, 300 famílias ocuparam os engenhos, abandonados há mais de 30 anos, e pediram a desapropriação deles. Os trabalhadores se organizaram em três comunidades e desenvolveram intensa atividade produtiva, abastecendo as feiras-livres de cinco municípios da região. O grupo, proprietário da área, não detinha a posse da propriedade em face de litígio judicial com arrendatários. Após ser constatada a improdutividade dos imóveis, o presidente Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 1997, assinou decreto de desapropriação, o qual, porém, foi sustado pelo STF, atendendo ao mandado de segurança impetrado pelo grupo com a alegação de que na área existia um projeto de reflorestamento de bambus. Ao final, o julgamento foi no sentido de anular o decreto desapropriatório.

Em 2002, o Grupo João Santos retomou a posse da área em litígio e ajuizou uma reintegração de posse, em que foi concedida liminar pelo Poder Judiciário, enquanto ameaçava os trabalhadores rurais acampados. Com base nesta liminar foi montado o maior dispositivo militar da história dos despejos coletivos em Pernambuco. No dia 3 de julho de 2003, numa verdadeira ação de guerra, mais de 300 policiais, com armas de grosso calibre, cães, cavalos, viaturas e helicóptero, bloquearam os acessos ao Engenho Prado, impedindo que deputados estaduais, vereadores, advogados e imprensa se aproximassem. Foram destruídas 180 residências, escolas, duas igrejas e diversos equipamentos comunitários, provocando trauma entre adultos e crianças.

Durante a operação, conseguiu-se que o Tribunal de Justiça do Pernambuco concedesse liminar suspendendo a ação do despejo; entretanto, no julgamento do mérito, o mesmo Tribunal manteve a decisão do juiz de Nazaré da Mata e nova ação de despejo ocorreu no dia 1º de novembro de 2003, de forma mais violenta que a anterior, nos moldes de uma operação de guerra. As manobras do Grupo João Santos<sup>28</sup> acabaram sendo desmontadas por posteriores vistorias. No dia 25 de novembro de 2004, o presidente Lula assinou novo decreto de desapropriação das áreas, porém novamente o Grupo Santos recorreu ao STF. O processo tramitou ainda longos meses e somente em meados de 2005 foi reconhecida a justiça da desapropriação.

## 4.2. Os conflitos e a violência

No início de 2005, o assassinato da missionária americana naturalizada brasileira, irmã Dorothy Stang, colocou temas relacionados à violação aos direitos humanos na luta pela terra na pauta nacional. O fato levantou o debate da violência no campo, sobretudo nas novas fronteiras de expansão do agronegócio, isto é, a Amazônia, e das agressões que sofrem o meio ambiente, as populações originárias e outros grupos de pobres migrantes que chegam à região.

Na verdade, a partir de 2003, já no governo Lula, o registro de conflitos no campo feito pela CPT deu um salto considerável e passou dos três dígitos. Nos anos anteriores, só em 1998, o número ultrapassou o milhar (1.100); em 2003 subiu para 1.690, depois para 1.801 (2004) e chegou a 1.881, em 2005. O mesmo se reflete na quantidade de pessoas envolvidas: em 1998, rompeu a barreira do milhão (1.139.086). Apesar de, no ano seguinte, o número ter declinado –em 2002, foi de 451.277 –, em 2003, voltou a superar a casa do milhão (1.190.578), 167,9% maior que o ano anterior. Nos anos seguintes a quantidade de envolvidos em conflitos diminuiu um pouco, mas permaneceu ainda acima do milhão: 1.083.232 pessoas em 2004, e 1.021.355, em 2005.

Também as ações dos trabalhadores apresentaram crescimento expressivo a partir de 2003. O número de ocupações de terra, que em 2002 foi de 184, mais que dobrou em 2003, passando para 391, crescendo para 496 (2004) e chegando a 437 (2005). O mesmo ocorreu com os acampamentos, às margens das rodovias ou das fazendas, como forma de pressão para conseguir a desapropriação de áreas: passaram de 64, em 2002, para 285, em 2003; em 2004, o número reduziu-se para 150 e, em 2005, a queda foi ainda maior, 90.

À ação mais intensa dos trabalhadores correspondeu um crescimento assustador da violência contra eles, cometida tanto pelo poder público, por meio de policiais militares, quanto pelo poder privado. O número de assassinatos saltou de 43, em 2002, para 73, em 2003, 69,8% maior. Em 2004, a quantidade atingiu 39, e em 2005, 38.

## 5. Poder Judiciário: entre o direito posto (como obstáculo a reforma agrária) e o processo de criminalização

Entraves que impedem o avanço da reforma agrária são jurídicos e postos pelo Poder Judiciário, por uma leitura e interpretação conservadora do direito de propriedade em ponderação aos direitos humanos dos trabalhadores sem-terra. O primeiro é com relação às desapropriações efetuadas pelo presidente da República, as quais praticamente todas são realizadas sem a anuência dos proprietários e contestados na Justiça, o que normalmente susta sua execução. Muitas dessas áreas desapropriadas têm um histórico ligado à violação do direito humano à terra e dos seus trabalhadores rurais, tanto quanto à produtividade quanto ao cumprimento de sua função social e mesmo quanto à falta de comprometimento com o erário público.

O segundo entrave é com relação à forma como são efetuados os despejos, os quais agridem frontalmente os mais elementares direitos dos cidadãos, sem levar em consideração os patamares mínimos de proteção dos direitos humanos pautados no tratados internacionais, como o direito à moradia e seus comentários gerais da ONU. Não há um entendimento jurídico de interpretação que amplie a discussão do direito humano à terra na construção dos princípios e normativas internacionais, colocando-o em confronto sempre com o direito de propriedade. Pelo lado do Judiciário a violência também foi consideravelmente maior: em 2002, haviam sido despejadas 9.715 famílias por ordem judicial; no ano seguinte, o número sofreu um acréscimo de 263,2%, com o despejo de 35.292 famílias. A quantidade elevou-se, em 2004, para 37.220, e em 2005, ficou 25.618 famílias despejadas.

**Em 2002, 158 trabalhadores foram presos, e em 2003 chegou a 380 (crescimento de 140,5%)**

Outro indicador da violência do poder público é o número de prisões: em 2002, 158 trabalhadores foram presos, e em 2003 chegou a 380 (crescimento de 140,5%). Em 2004, as prisões somaram 421, e baixaram para 261 no ano seguinte, refletindo uma tendência que explicita o crescente processo de criminalização dos movimentos sociais ligados a lutas sociais de reivindicação dos direitos econômicos, sociais e culturais. A resposta dada pelo Estado acaba por ser a repressão por intermédio do direito penal, e não a concretização dos direitos postos na Constituição e nos tratados e convenções internacionais.

## 6. O que os números revelam?

### 6.1. Os movimentos sociais ampliam sua ação

Um olhar rápido sobre o quadro dos conflitos e da violência e das ações dos trabalhadores mostra um crescimento expressivo dos números nos últimos três anos, que coincidem com os três anos do governo Lula. As análises deles revelam dois lados da mesma moeda. Os trabalhadores, animados com a sua ascensão ao poder, viram que havia chegado a hora de ver realizado o direito a ter acesso à terra pela efetivação da esperada reforma agrária; daí o salto no número de ocupações e de acampamentos em 2003 e 2004. Como a resposta do governo foi muito tímida e não atendia de forma alguma às demandas, a quantidade declinou em 2005.

Outro fator pelo qual as ações dos trabalhadores se intensificaram está relacionado à política de boa vizinhança com os movimentos que o governo Lula adotou. Ele não utilizou os instrumentos de criminalização criados e aplicados pelo governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso .

### 6.2. A reação dos ruralistas

Ao incremento das ações dos trabalhadores e camponeses correspondeu, por outro lado, um crescimento impressionante de agressões aos direitos deles. Latifundiários e empresários rurais, assustados com a vitória de Lula, orquestraram uma reação forte para intimidar os trabalhadores e seus movimentos. Essa reação se deu em duas frentes:

#### 6.2.1. *Utilizando sua própria força e suas milícias privadas*

O número de assassinatos cresceu 69,8% de 2002 para 2003. Já nos anos seguintes (2004 e 2005), experimentou uma queda pois os ruralistas perceberam que o governo Lula não era aquela ameaça às suas propriedades como imaginavam e que a reforma agrária não passava de discurso.

Mas o poder privado continuou muito alerta como mostram outros indicadores da violência. A expulsão de famílias manteve crescimento constante: passou de 1.156, em 2002, para 2.907, em 2003 (151,4% a mais). No ano seguinte, subiu para 3.063 famílias, e em 2005 chegou a

4.336. As tentativas de assassinato que, em 2002, somaram 36, se elevaram a 64, em 2003, chegaram a 99 em 2004, caindo para 56, em 2005. As ameaças de morte em 2002 foram 244, e passaram a 266, em 2003, se elevaram a 284, em 2004, e voltaram a 266, em 2005.

Na luta pela conquista dos direitos, os trabalhadores sofreram ainda outras formas de violência física, registradas pela CPT. O número dos que sofreram agressões físicas em 2002 chegou a 26, e saltou para 405, em 2003. Nos anos seguintes foram 30, em 2004, e 63, em 2005. Já os feridos passaram de 18, em 2002, para 48, em 2003, 325, em 2004, e 166, em 2005. A tortura também foi utilizada contra os trabalhadores: 20 casos registrados em 2002, 16, em 2003, 58 em 2004 e 33 em 2005.

### *6.2.2. Acionando o sistema repressivo do Estado*

Ao lado do uso da própria força, os proprietários ainda lançaram mão dos instrumentos legais que os favorecem, encontrando no Poder Judiciário um forte aliado. Mais do que lento para julgar crimes cometidos contra os trabalhadores, ele tem-se mostrado sempre muito ágil e rápido no julgamento das ações em que os trabalhadores figuram como réus. Vê-se isso no atendimento às ações de reintegração de posse de áreas ocupadas recentemente e até mesmo das muito antigas. Sem sequer exigir documentação que comprove com clareza o domínio do pretendente sobre a área, sem ouvir as pessoas que serão atingidas pela ação, sem se importar se a propriedade cumpre ou não função social, os juízes concedem com extrema facilidade liminares de reintegração de posse que, na maior parte das vezes, têm efeito de uma ação transitada em julgado. Os dados atestam essa afirmação: de 2002 para 2003, o número de famílias despejadas teve um acréscimo de 263,2%. Bem mais de 100 mil pessoas, em cada um dos três últimos anos, sofreram as consequências desse tipo de ação, mais intensas em alguns estados. No Mato Grosso, por exemplo, em 2003, o correspondente a 6,2% da população rural foi despejada, atingindo 32.275 pessoas.

**De 2002 para 2003, o número de famílias despejadas teve um acréscimo de 263,2%**

O mesmo se pode dizer ao analisar o número de trabalhadores presos. Em contraposição à ação rápida do Judiciário no atendimento aos reclamos dos proprietários rurais, salta à vista a impunidade dos crimes cometidos contra os trabalhadores. De acordo com dados da CPT, de 1985 a 2005 ocorreram 1.063 conflitos com morte. Foram assassinadas 1.425 pessoas entre trabalhadores, lideranças sindicais ou de movimentos, agentes de pastoral e outros que apóiam a luta e a causa dos traba-

lhadores. Somente 78 desses homicídios foram julgados, e apenas 67 executores e 15 mandantes condenados. A impunidade alimenta cada vez mais a força dos que violam os direitos dos trabalhadores do campo e a espiral de violência.

É possível contar nos dedos o número de pessoas presas por crimes contra os trabalhadores. Os poucos condenados ou conseguem fugir da cadeia, com facilidade, ou obtêm *habeas-corpus* para responder o processo em liberdade. Ficaram bem conhecidos os casos de Adriano Cafik, responsável pela chacina de Felizburgo, MG, em que cinco sem-terra foram assassinados e a quem foi concedido *habeas-corpus* para responder o processo fora da prisão; e o do coronel Mario Pantoja, condenado a 220 anos de prisão, e o major Oliveira, condenado a 158, pelo massacre de Eldorado de Carajás, a quem o STF concedeu *habeas-corpus* até que a apelação seja julgada.

Por outro lado, a lavradores acusados por crimes que não cometeram não se lhes concedeu o benefício da lei e alguns ficaram longos meses presos. Isso aconteceu, entre outros, com oito trabalhadores da Paraíba, acusados de participar de assassinato no qual não estavam envolvidos. Somente depois de 18 meses, quando a ação chegou ao STF, foi que lhes foi concedida a liberdade. A análise dos números dos conflitos e da violência no campo feita relacionando-os com a população rural de cada estado escancara que onde o agronegócio mais rapidamente avança, aí é que eles aumentam. O professor Carlos Walter Porto Gonçalves, a partir de 2003, tem feito essa leitura, criando índices de conflitividade e violência<sup>29</sup>.

Com destaque impressionante, o levantamento mostrar os estados do Centro-Oeste brasileiro, hoje o paraíso do agronegócio, com os índices mais elevados. Para a elaboração desses índices foram analisados os seguintes indicadores: 1) violência do poder privado – assassinatos e famílias expulsas (em 2005 entrou na composição do índice o trabalho escravo); e 2) violência do poder público – famílias despejadas e prisão de trabalhadores. A média dos índices somados apontaram para um ranking da violência, como mostrado a seguir.

<b>ESTADO</b>	<b>ÍNDICE DA VIOLÊNCIA</b>
Mato Grosso	8.7
Goiás	5.3
Rondônia	4.7
Mato Grosso do Sul	3.7
Tocantins	3.7
Sergipe	3.7
Distrito Federal	3.7
Pará	3.3
Acre	2.0
Pernambuco e São Paulo	1.7

Dados de 2003.

<b>ESTADO</b>	<b>ÍNDICE DA VIOLÊNCIA</b>
Mato Grosso	6.7
Pará	5.1
Goiás	2.9
Tocantins	2.8
Mato Grosso do Sul	1.8
Roraima	1.7
Rondônia	1.4
Paraná	1.3
Alagoas	1.0
Pernambuco e Amapá	0.8

Dados de 2005.

Daí se conclui que o agronegócio só consegue se expandir e se manter acobertado pela capa da modernidade e do desenvolvimento, agredindo tanto os direitos ambientais quanto o dos trabalhadores e utilizando os velhos esquemas da violência, da perseguição, das ameaças, dos assassinatos e com o apoio do poder público, sobretudo do Judiciário. De outra forma, como explicar a absoluta impunidade dos crimes cometidos contra os trabalhadores? Como explicar a agilidade em atender às demandas dos proprietários e empresários do agronegócio, sobretudo que estes pedem reintegração de posse de áreas ocupadas?

Em 2005, instituiu-se uma nova estratégia de criminalização e ação repressiva, a criação de uma Comissão Parlamentar Mista da Terra, no âmbito do Congresso Nacional, a pedido da bancada ruralista. Foram reveladas ali as várias faces das violações de direitos humanos no campo, até mesmo a não-concretização e efetivação do direito humano à terra de milhares de trabalhadores sem terra, porém o relatório final aprovado distorceu os fatos, omitiu as violações e incriminou os movimentos sociais do campo ao patamar de crime hediondo, ou seja, total inversão dos valores. O Brasil arcaico dos latifundiários, com o Brasil moderno, o agronegócio ainda se colocam como principal resistência à plena reforma agrária e com acesso e permanência dos agricultores na terra, e as estruturas do Estado, muitas vezes coniventes, se tornam obstáculos para o direito humano à terra.

## 7. Recomendações

Diante do quadro de violação dos direitos humanos em relação ao direito humano à terra, algumas medidas urgentes devem ser tomadas em nível dos três poderes da República. Constatções prévias são importantes:

- 1) *A reforma agrária continua sendo urgente e necessária.* Ao mesmo tempo em que democratiza o acesso à terra, ela deve garantir o uso do território no respeito das diferentes culturas camponesas e redesenhar a distribuição das terras, acabando com os latifúndios e redimensionando os minifúndios. A chamada reforma agrária de mercado, que substituiu a desapropriação por mecanismos de compra e venda, como os programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário, acaba premiando os latifundiários que fazem da reforma agrária mais um grande negócio.
- 2) É indispensável estabelecer um *limite para a propriedade da terra*, propondo emenda constitucional como sugeriu a Campanha do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.
- 3) A grilagem deve ser combatida pelos governos, arrecadando para a reforma agrária as terras ainda devolutas e aqueles que pertencem ao Estado.
- 4) É necessária e urgente uma *política agrícola que tenha como base a promoção social da vida no campo* e seja voltada para as necessidades

e condições dos produtores familiares, comunitários e cooperativados; que os apóie em cada fase da produção e lhes ofereça assistência técnica adequada e em diálogo com a cultura camponesa e lhes garanta preços justos para os produtos. A política agrícola deve contemplar as concepções sobre a terra das populações locais, respeitando sua relação cultural com a biodiversidade.

5) É preciso que *as questões da terra não sejam reduzidas a um estéril debate partidário*. As várias CPIs da terra, mesmo depois de terem comprovado a grilagem de milhões de hectares do patrimônio fundiário brasileiro, acabaram ficando letra morta e só serviram como palanque para a defesa dos interesses e das ideologias dos diversos grupos sociais e políticos. Vergonhosa foi a conclusão da recente CPMI das Terras, que, encobrendo todos os crimes do latifúndio e da grilagem, quis transformar em crime hediondo a luta social pela reforma agrária.

Para enfrentar as diversas formas de agressão aos direitos humanos, recomendamos

#### **Ao legislativo brasileiro:**

- 1) Aprovar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 438/01, que *expropria as terras* onde se der exploração de trabalhadores submetidos à condição análoga à de *escravo*;
- 2) Aprovar projeto de lei, em tramitação na Câmara dos Deputados, que determina a *imissão imediata do Incra na posse dos imóveis desapropriados* para fins de reforma agrária, uma vez comprovado o cumprimento dos requisitos legais para expedição do mandado, resolvendo-se em ações separadas as impugnações relativas à improdutividade da terra e ao valor do imóvel;
- 3) Aprovar lei relacionada à mudança do Código de Processo Civil no tocante às liminares nos casos de despejos forçados;
- 4) Instalar, em regime de urgência, a comissão mista que fará a revisão de todas as terras públicas doadas, vendidas ou concedidas entre 1º de janeiro de 1962 e 31 de dezembro de 1987, com superfície superior a 3 mil hectares, como manda o artigo 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

### **Ao Poder Executivo:**

- 1) Normatizar a caracterização do cumprimento da função social da propriedade pela satisfação simultânea de todos os critérios previstos no Artigo 186 da Constituição: ambientais, trabalhistas e produtivos, para os processos de desapropriação de terras por interesse social para fins da reforma agrária;
- 2) Publicar instrução ministerial que atualiza os índices de produtividade exigidos para o cumprimento da função social da propriedade da terra;
- 3) Combater a grilagem de terras: cancelando imediatamente os registros irregulares de terras griladas, anulando todos os títulos e certidões de imóveis rurais com mais de 2.500 hectares, adquiridas em desacordo com a previsão constitucional e implantar o Sistema Público de Registro de Terras;
- 4) Executar integralmente a Proposta do II Plano Nacional de Reforma Agrária;
- 5) Fortalecer a agricultura familiar e camponesa, destinando recursos para criar ou ampliar programas públicos de crédito e comercialização, fornecendo assistência técnica gratuita e de qualidade;
- 6) Efetivar a aquisição, pela Conab, da produção de alimentos dos assentamentos e dos pequenos agricultores para recompor os estoques do governo;
- 7) Implantar um programa de financiamento e fomento de pequenas agroindústrias associativas e cooperativadas no meio rural;
- 8) Apoiar programas de desenvolvimento agroecológico e de produção e de controle das sementes por agricultores familiares e camponeses, inclusive criando e fortalecendo um programa público de assistência técnica e pesquisa em agroecologia e agrobiodiversidade;
- 9) Priorizar investimento na implementação de fontes energéticas alternativas, revertendo os quadros de expansão de hidrelétricas e protegendo os direitos dos atingidos por barragens;

10) Regularizar a posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, quilombolas, pequenos posseiros, seringueiros, geraizeiros, quebradeiras de coco, ribeirinhos e outras comunidades;

11) Reformular e fortalecer o Ministério de Desenvolvimento Agrário, o Incra, a Conab, a Embrapa e os demais órgãos relacionados com reforma agrária, agricultura familiar e camponesa, população indígenas, quilombolas e comunidade tradicionais

#### **Ao Poder Judiciário:**

1) Elaborar instrumentos legais que estabeleçam novos procedimentos para o julgamento das ações discriminatórias, a fim de acelerar a recuperação das terras devolutas da União, dos estados e dos municípios e sua destinação à reforma agrária;

2) Agilizar e investigar efetivamente os processos relativos a crimes de homicídio cometidos em decorrência de conflitos de terra, e contar, quando necessário, com a participação da Polícia Federal;

3) Estabelecer mecanismos que permitam tratar de forma diferenciada conflitos coletivos pela posse da terra, evitando-se ao máximo o cumprimento de ordens judiciais de despejo.

## NOTAS

<sup>1</sup> STROZAKE, Juvelino. *O acesso à terra e a lei de ação civil pública*. Dissertação de Mestrado defendida na PUC/SP.

<sup>2</sup> MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1983, p. 31.

<sup>3</sup> MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: SAFE, 2003. p.13.

<sup>4</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo do direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre :Sergio Antonio Fabris, 2003, p.13.

<sup>5</sup> SUAREZ, Sofie Monsalve. Informe FIAN: Acceso a la tierra y los recursos productivos. p. 3.

<sup>6</sup> SUAREZ, Sofie Monsalve. Op. cit, p. 6.

<sup>7</sup> ZIGLER, Jean. "Informe Final da Relatorio do Direito a Alimentação Adequada sobre o Brasil".mar.2005.

<sup>8</sup> Comentário Geral nº 4 da Comissão de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitac\\_aopronto.html#\\_ftn5](http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitac_aopronto.html#_ftn5). Acesso em: 09.out.2006.

<sup>9</sup> Grupos de pessoas que vivem da extração do látex da seringueira do qual se prepara a borracha.

<sup>10</sup> Grupos de mulheres extrativistas que lutam pelo acesso e uso comum das áreas de ocorrência de babaçu.

<sup>11</sup> Populações tradicionais que vivem nos cerrados do Norte de Minas; tais regiões de cerrado são conhecidas como "gerais".

<sup>12</sup> CONVENÇÃO 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Disponível em: <http://www.socioambiental.org/website/pib/portugues/direito/conv169.shtm>. Acesso em 7 dez. 2006.

<sup>13</sup> Informação obtida por meio de relato verbal do delegado da Terra de Direitos, Sérgio Sauer, na Conferência Internacional da Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural em Porto Alegre.

<sup>14</sup> A Via Campesina é um movimento internacional coordenado por organizações camponesas, pequenos e médios produtores rurais, mulheres camponesas, comunidades indígenas, sem-terra, jovens camponeses e trabalhadores agrícolas camponeses. É um movimento autônomo, plural, independente, sem nenhuma afiliação política, econômica ou de outro tipo. As organizações que o conformam vem de 56 países da Ásia, África, Europa e América. No Brasil, é composta do Movimentos dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Pastoral da Juventude Rural (PJR) e FEAB ( Federação do Estudantes de Agronomia do Brasil).

<sup>15</sup> Relatório parcial da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, do relator deputado federal João Alfredo.

<sup>16</sup> Relatório Parcial da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, do relator deputado federal João Alfredo.

<sup>17</sup> Considera-se *minifúndio* o imóvel rural com área total insuficiente para a subsistência de uma família. De acordo com o Artigo 4º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, *pequena propriedade* é o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; *média propriedade* é o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais; *grande propriedade* é o imóvel rural de área superior a 15 (quinze) módulos fiscais.

<sup>18</sup> De acordo do II Programa Nacional de Reforma Agrária, apresentado em novembro de 2003, “os pobres do campo são pobres porque não têm acesso à terra suficiente e políticas agrícolas adequadas para gerar uma produção apta a satisfazer as necessidades próprias e de suas famílias. Falta título de propriedade ou posse de terras, ou estas são muito pequenas, pouco férteis, mal situadas em relação aos mercados e insuficientemente dotadas de infra-estrutura produtiva. São pobres, também, porque recebem, pelo aluguel de sua força de trabalho, remuneração insuficiente; ou ainda porque os direitos da cidadania – saúde, educação, alimentação e moradia - não chegam ao campo. O trabalho existente é sazonal, ou o salário é aviltado pela existência de um enorme contingente de mão-de-obra ociosa no campo. Essa situação vem de muito longa data, mas se agravou bastante nas duas últimas décadas, em razão da substituição de trabalho humano por máquinas e insumos químicos na maior parte dos estabelecimentos agropecuários” (p.12). Documento autuado pela Secretaria CPMI da Terra.

<sup>19</sup> CARVALHO FILHO, José Juliano de. O governo Lula fracassou na reforma agrária. *O Globo*, Rio de Janeiro, 20 jan. 2006. Disponível em: <http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=1860>. Acesso em: 9 out. 2006.

<sup>20</sup> SAUER, Sérgio. *Violação dos direitos humanos na Amazônia: conflito e violência na fronteira paraense*. Goiânia : CPT ; Rio de Janeiro : Justiça Global ; Curitiba : Terra de Direitos, 2005. p. 88.

<sup>21</sup> SAUER, Sérgio. *Violação dos direitos humanos na Amazônia: conflito e violência na fronteira paraense*. Goiânia : CPT ; Rio de Janeiro : Justiça Global ; Curitiba : Terra de Direitos, 2005. p. 143.

<sup>22</sup> INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIO ECONÔMICOS - INESC. Reforma Agrária no Governo Lula: residual e periférica. Brasília/DF, *Nota Técnica INESC*, n. 105.mar.2006. p.4.

<sup>23</sup> VIA CAMPESINA (Brasil), et all . Balanço das medidas do Governo Lula ( 2002-2006) em relação à agricultura camponesa e reforma agrária no Brasil. In: *DIREITOS humanos no Brasil 2006: relatório da rede social de justiça e direitos humanos*. Disponível em: [http://boell-latinoamerica.org/download\\_pt/relatorio\\_direitos\\_humanos\\_2006.pdf](http://boell-latinoamerica.org/download_pt/relatorio_direitos_humanos_2006.pdf). Acesso em: 7 dez. 2006.

<sup>24</sup> Nota do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais. Disponível em: [http://www.deser.org.br/noticias\\_print.asp?id=834](http://www.deser.org.br/noticias_print.asp?id=834). Acesso em: 12 jun. 2006.

<sup>25</sup> VIA CAMPESINA. Op. cit.

<sup>26</sup> Relatório parcial da Comissão Parlamentar de Inquérito da Terra, do relator João Alfredo. 2006.

<sup>27</sup> Relatório parcial da Comissão Parlamentar de Inquérito da Terra, do relator João Alfredo. 2006.

<sup>28</sup> O Grupo João Santos é proprietário dos imóveis em questão e da Companhia Agroindustrial Goiana – CAIG (Usina Santa Teresa). Controlador de várias empresas no Nordeste, é também o segundo maior fabricante de cimento do Brasil – Cimento Nassau – e ainda detém a concessão de meios de comunicação, inclusive canal de TV. O grupo é também um dos grandes sonegadores de impostos. A página oficial do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) na internet relaciona a Usina Santa Teresa / Grupo João Santos entre os dez maiores devedores da Previdência Social em Pernambuco, com o débito total de R\$ 35.273.712,17, conforme consulta realizada no dia 10 de novembro de 2003 com a denominação de “Companhia Açucareira de Goiana”. Ao todo os débitos do grupo chegam a mais de 200 milhões de reais.

<sup>29</sup> Como foram estabelecidos os índices? Para cada situação calcula-se a porcentagem de cada estado em relação ao total (por exemplo, Mato Grosso com 117 conflitos, representa 3,8% do total de 1.881 ocorridos no Brasil em 2005). O resultado é dividido pela porcentagem que a população rural do estado representa do total da população rural brasileira. Quando essa divisão é igual a 1,0, significa que a porcentagem referente àquela situação, por exemplo o número de conflitos, é igual à porcentagem que a população rural do Estado representa no conjunto da população rural brasileira. Deste modo, se um estado tem uma porcentagem de pessoas despejadas por ações judiciais do total do Brasil, digamos 10%, e tem a mesma proporção de população rural, assim também 10%, seu Índice será de 1,0 ( $10,0\% \div 10,0\% = 1,0$ ). Assim, no estado cujos indicadores estão abaixo de 1,0 a porcentagem do evento sob análise dele no total nacional é inferior à da população rural desse mesmo Estado no total nacional. Desta forma estabeleceram-se as seguintes faixas de classificação: Índice Alto - estados que participaram no evento sob análise de 1,0 a 2,0. Isto até duas vezes a sua participação na população rural do Brasil; Índice Muito Alto, - de 2,1 a 4,0 reflete o caso de estados que até dobraram a faixa anterior; Índice Altíssimo – 4,1 a 8,0, estados em que os índices foram entre quatro e oito vezes a sua participação na população rural do País; Excepcionalmente Alto - Estados que ultrapassam, em determinada situação mais de oito vezes de sua participação na população rural do País.



# V – Educação

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)**

**Artigo 13** – 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 205** – A educação é direito de todos e dever do Estado e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

# **DIREITO À EDUCAÇÃO**

**MARIÂNGELA GRACIANO<sup>1</sup>**

ASSESSORA DA RELATORIA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO

## **1. Abordagem histórico conceitual do direito à educação**

As últimas décadas registraram ampliação do acesso a todos os níveis de ensino. O crescimento do ensino básico, registrado nas últimas décadas, deu-se prioritariamente através da ampliação do ensino público. A participação do ensino privado na educação básica é minoritária em todos os níveis. A pré-escola e as quatro primeiras séries do ensino fundamental são ofertadas em maior número de vagas pelo ensino municipal público (68,3% e 64,5%), resultado do acelerado processo de municipalização ocorrido nos últimos anos. A oferta em nível público estadual se encarrega ainda prioritariamente pelas quatro últimas séries do ensino fundamental (53,5%) e pelo ensino médio (85,1%). A maior presença dos níveis municipal e estadual no ensino fundamental é uma determinação constitucional. Em relação ao ensino superior, apenas cerca de 8% das pessoas entre 18 e 24 anos têm acesso a este nível, e, ao contrário dos demais em que o Estado é o principal responsável pela oferta, neste, 70% das matrículas estão registradas em instituições da iniciativa privada.

Do ponto de vista formal, o direito à educação está previsto em lei desde a primeira Constituição nacional, de 1824. No entanto, em virtude dos históricos processos de exclusão social, fortemente marcados por escandalosa concentração de renda e intenso preconceito étnico-racial, na prática, enormes contingentes populacionais têm ficado à margem do sistema de ensino.

**Movimentos  
sociais, ONGs e  
outros atores  
sociais  
continuam a  
desenvolver  
práticas  
educativas**

## Educação popular

O envolvimento das organizações da sociedade civil com o campo da educação não é novo, e está intrinsecamente relacionado à conjuntura social e política do país das décadas de 1960 e 1970, quando um conjunto de pequenas organizações constituídas por grupos de pessoas oriundas dos setores progressistas das igrejas, dos partidos políticos, dos movimentos sociais e das Universidades, organizaram-se para se dedicar ao trabalho social junto aos setores mais pobres da população.

Tais organizações tinham como missão principal a reconstrução do tecido social, rompido com a ditadura militar, a defesa dos direitos humanos e a educação popular. O que se buscava com estes processos educativos era ampliar o nível de compreensão que a população pobre tinha das suas condições de vida, discutindo as suas causas, visando uma atuação crítica na sociedade.

Com a democratização, as organizações da sociedade civil colocaram entre as atividades educativas que desenvolviam, a luta pela construção de um ensino público e de qualidade para a maioria da população, a questão da escola pública como prioridade no campo do fortalecimento dos grupos populares.

Concomitantemente à intensa mobilização para a formalização dos direitos educativos, a exemplo do ocorrido durante o processo da Assembleia Nacional Constituinte (A educação na constituição), movimentos sociais, ONGs e outros atores sociais continuaram a desenvolver práticas educativas, muitas vezes atuando ao lado dos processos formais de ensino.

Embora não existam informações estatísticas que identifiquem a abrangência ou impacto da ação das organizações da sociedade civil no campo da educação, pesquisa realizada entre as associadas da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais) em 2001, demonstra que 52,04% desenvolve ações na área da educação, de maneira geral, com missões que podem ser organizadas em três blocos temáticos. O primeiro atua com objetivos de superar as diversas formas de *desigualdades sociais*, através da luta pela conquista e defesa dos direitos de cidadania de todas as gerações, do direito individual aos direitos econômicos e sociais. O segundo bloco atua pelo *reconhecimento das diferenças*, para que não sejam motivos de discriminação,

seja por raça, etnia, sexo, idade, condição física ou mental, ou qualquer outra condição que difere um ser humano de outro. Finalmente, lutam na defesa da vida e pela preservação da natureza, por um desenvolvimento que não condene a existência e a diversidade da vida e dos recursos ambientais de qualquer espécie para as futuras gerações.

### **O direito à educação na conjuntura internacional:**

A expansão do ensino fundamental, nos últimos anos, tem pressionado a abertura de novas vagas no ensino médio. A política educacional brasileira, a partir da década de 1990, influenciada pelas orientações das Instituições Financeiras Multilaterais – IFMs, a exemplo do que ocorre em outros países em desenvolvimento, promoveu uma reforma educativa que reforçou esta tendência de focar a presença do setor público no ensino básico.

A diminuta participação do Estado no ensino superior abriu um extenso e lucrativo mercado para a atuação da iniciativa privada, nacional e internacional, que vem ocupando um espaço crescente e significativo. Esta ocupação do mercado, com instalações de novas unidades de ensino superior pela iniciativa privada, vem sendo realizada com características de concentração de renda e presença do capital internacional.

O mercado dos serviços educacionais é relevante no plano internacional, constituindo-se em importante fonte de interesse dos capitais internacionais e das agências reguladoras internacionais, particularmente a OMC.

As novas tecnologias, sobretudo a Internet, têm sido utilizadas pelos países desenvolvidos como forma de ofertar serviços educacionais em escala mundial, igualando o ensino superior a outras formas de capacitação profissional e difusão de informações técnicas-comerciais por empresas (e-learning). Tal confusão contribui para que as empresas privadas, sobretudo internacionais, eximam-se de cumprir as determinações estatais de regulação do ensino. EUA, Nova Zelândia, Austrália e Japão já lançaram propostas no âmbito da OMC no sentido de liberalizar o mercado da educação em escala global. Com exceção do Japão, os outros três países contestam, nas propostas enviadas à OMC, as restrições colocadas pelos governos nacionais na validação de diplomas estrangeiros.

**As novas tecnologias, sobretudo a Internet, têm sido utilizadas pelos países desenvolvidos como forma de ofertar serviços educacionais em escala mundial**

O Governo brasileiro não disponibilizou a educação nas negociações da OMC, mas as orientações gerais no plano econômico continuam seguindo as regras das IFMs, tornando o ensino superior ainda mais vulnerável as recomendações de privatização destas instituições, particularmente por seu mercado potencial. (HADDAD; GRACIANO, 2004)

## **2. Violação do direito à educação**

### **2.1. Acesso**

Em relação ao acesso à educação básica, nenhum nível ou modalidade de ensino está universalizado, conforme demonstram os dados: 3,95% da população de 7 a 9 anos e 6,39% entre os de 10 a 14 anos estão fora da escola (IBGE, 2000); entre as pessoas consideradas analfabetas funcionais - que têm entre 1 e 3 anos de estudo - e aquelas consideradas analfabetas absolutas, são 42.844.220 pessoas acima de 10 anos que não podem fazer uso da leitura e escrita em seu cotidiano, o que representa 31,4% da população dessa faixa etária (IBGE, 2000); na população com mais de 14 anos sem instrução, apenas 1,24% freqüenta programas de educação de adultos (IBGE/INEP 2000); de 100 alunos que ingressam no ensino fundamental, apenas 59 terminam a 8ª série (MEC/INEP/SEEC, 1996, 2002); dos 5.507 municípios brasileiros, 59,1% não oferece Educação Especial (MEC/INEP 1999); e, por fim, o Censo Penitenciário de 1994 revelou que das 126.152 pessoas presas naquele ano, 76% (cerca de 96 mil pessoas) eram consideradas “analfabetas ou semi-analfabetas”; em contrapartida, o sistema penitenciário nacional oferecia aproximadamente 52 mil vagas escolares, o que representava déficit de 47% apenas nas primeiras séries do ensino fundamental.<sup>2</sup>

Existem 200 povos indígenas no Brasil, somando cerca de 370 mil pessoas nas Terras Indígenas – 0,2% da população total do País –, que são falantes de aproximadamente 180 línguas distintas. Em 2003, o MEC/Inep registrou 2.079 escolas em terras indígenas, que atendem cerca de 150 mil estudantes, nas quais trabalham aproximadamente 7 mil professores(as), sendo 85% indígenas, o que demonstra a insuficiência das ações destinadas à educação escolar deste grupo.

Apesar de todos estes dados serem públicos e, em sua maioria, oficiais, há um consenso social que acredita findo o processo de universalização

do Ensino Fundamental, versão esta em grande medida difundida pelo Governo Federal, sobretudo nos anos iniciais do novo milênio. (BRASIL. Ministério da Educação, 2002).

Os dados acima expostos revelam que o Brasil – Estado e sociedade – do século XXI concede o direito à educação fundamental apenas para as pessoas entre 7 a 14 anos, negando a jovens e adultos com baixa escolaridade a condição de sujeitos deste direito.

Não se pode argumentar que esta parcialidade da noção de universalidade seja apenas uma priorização do atendimento de crianças e adolescentes, pois mesmo nesta faixa etária há ainda milhares de pessoas fora da escola ou que dela saem antes de completar oito anos de escolaridade obrigatória.

A exclusão do sistema de ensino não atinge aleatoriamente parcelas da população. Ao contrário, seleciona de forma precisa: estão fora as pessoas que pertencem a grupos que, em função de sua condição social, são considerados vulneráveis, como as mulheres negras, pessoas portadoras de necessidades especiais, populações indígenas, idosos, população carcerária, habitantes do meio rural e, em particular das Regiões Norte e Nordeste do País – as mais pobres (HADDAD, 2003c).

## 2.2. Qualidade – algumas dimensões<sup>3</sup>

### 2.2.1. Ambiente educativo – da diferença à desigualdade

A realização do direito à educação não pode ser analisada apenas da perspectiva do acesso a vagas. O direito refere-se à educação de qualidade e, este tema envolve múltiplas dimensões, entre elas, o papel da educação escolar na superação de preconceitos e desigualdades.

Em 2003, resultado da mobilização do Movimento Negro, foi dado um passo significativo na luta pelo fim da discriminação racial no Brasil, com a promulgação da lei 10.639 que instituiu o ensino obrigatório de História da África e Cultura Afro-Brasileira no currículo pedagógico das escolas de Ensino Fundamental e Médio. No entanto, para que esta lei se concretize ainda há um longo caminho a percorrer, e este é um desafio que necessariamente deve ser compartilhado pelos governos das três esferas, e da sociedade em geral. Dados do Censo Escolar 2004 mostram que apenas 10% dos professores conheciam essa lei. No momento,

**O direito refere-se à educação de qualidade e este tema envolve múltiplas dimensões, entre elas, o papel da educação escolar na superação de preconceitos e desigualdades**

a escola ainda é marcada por conteúdos e formas da elite branca, traduzidas em livros didáticos, cantigas, desenhos animados, contos de fadas, fábulas, entre outros.

Quanto às relações de gênero, embora os dados demonstrem equidade quanto aos níveis agregados, a análise dessa informação sob a perspectiva étnica revela que as mulheres negras permanecem nas piores condições. Enquanto mulheres brancas têm taxas de alfabetização e escolaridade, respectivamente de 90% e 83%, as negras ficam com 78% e 76%. Especificamente sobre as taxas de alfabetização, certa equidade de gênero foi alcançada nas faixas etárias mais jovens, mas não nos grupos de idade mais avançada, o que fez com que as mulheres ainda fossem a maioria (51%) entre os analfabetos computados em 2000.

Nem mesmo o desempenho das funções escolares está livre das desigualdades de gênero. A pesquisa Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional<sup>4</sup> revela que as mulheres apresentam melhor desempenho na leitura e escrita, com uma média de 11,4 de acertos contra 10,3 de acertos masculinos. Já em matemática, a relação se inverte: para a mesma escolaridade, os homens têm média de 21,9, e as mulheres de 20,1. Esses resultados são atribuídos às diferenças de gênero nas práticas sociais de letramento predominantes na sociedade brasileira.

Sobre a relação das mulheres com a escola, para além das estatísticas, cabe ainda fazer reflexões de outra ordem. Por exemplo, a dificuldade das mulheres de baixa escolaridade em conciliar suas atividades de trabalho – aqui incluindo as tarefas da casa e as atividades do meio rural – e os bancos escolares: a sobrecarga gerada pelas muitas jornadas, a resistência da família, a falta de opções de horários alternativos nos cursos de educação de jovens e adultos. Esses são apenas alguns dos entraves que tendem a perpetuar a desvantagem das mulheres.

Um outro fator que contribui para um baixo rendimento escolar, são os currículos escolares, elaborados sem considerar as diferenças regionais. Com a perspectiva de suprir esta violação, entidades que atuam no semi-árido brasileiro estão implantando a prática da Educação Contextualizada visando melhorar o padrão de vida das pessoas, através da valorização da educação e do conhecimento local e regional, contribuindo para quebrar os estereótipos criados sobre o semi-árido e seu povo; promovendo a humanização da escola e a interação entre comunidade/escola e colaborando para a permanência do indivíduo na região em que vive.

Iniciativas como estas, desenvolvida no município de Ouro Branco (serção de Alagoas) têm apresentado resultados visíveis na melhoria da frequência, diminuição da evasão escolar e rendimento escolar dos alunos, além de ter garantido uma melhoria na atuação dos professores(as) através de formação continuada.

Por fim, as desigualdades de gênero se perpetuam na relação escolaridade/mercado de trabalho: mesmo tendo desempenho igual ou superior aos homens, em todos os níveis de escolaridade, as mulheres continuam com salários mais baixos que os homens.

O ambiente escolar tem sido ainda cenário para outras formas de discriminação, como a orientação sexual dos (as) alunos(as). A hostilidade e o desrespeito às/aos estudantes em virtude de sua orientação sexual afeta tanto seu desempenho escolar quanto motiva sua evasão. Pesquisa realizada em uma escola da Paraíba revela que, entre os/as estudantes/as homossexuais entrevistados/as, todos tinham repetido alguma série e 80% deles desistiram da escola em algum momento de sua vida. (BARBOSA, 2004)

**A hostilidade e o desrespeito às/aos estudantes em virtude de sua orientação sexual afeta tanto seu desempenho escolar quanto motiva sua evasão**

### 2.2.2 Avaliação

Desde 1990, o Brasil avalia os resultados de aprendizagem dos alunos do ensino fundamental por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. Esse sistema avalia, a cada dois anos, uma amostra representativa dos alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio. Os resultados do SAEB 95 mostram que apenas 22% dos alunos da 4ª série, 74% da 8ª e 87% da 3ª série do ensino médio alcançam uma pontuação que corresponde à capacidade de “ler integralmente um texto verbal mais longo, reconhecer efeitos e expressões conseguidos com sinais de pontuação” e somente 21% dos alunos da 4ª série alcançam uma pontuação indicando que dominam “conhecimentos mais consolidados das quatro operações com números inteiros e sabem aplicá-los para resolver problemas simples de uma etapa”. (MEC/INEP, 1998, p. 33 e 42)

A série histórica dos resultados obtidos no SAEB nos anos de 1995, 1997 e 1999 mostra uma piora geral nos escores médios, tanto nas provas de língua portuguesa como nas de matemática (FERNANDES ; NATENZON, 2003 apud Campos e Haddad, 2005). Esses resultados provocaram grande

polêmica na área educacional e ainda estão sendo analisados por diversos pesquisadores. Segundo estudo de Fernandes e Natenzon (2003), a piora dos resultados está associada ao aumento da permanência na escola dos alunos com atraso escolar, que cresceu no mesmo período.

### 2.2.3 Gestão escolar democrática

Entre outros importantes mecanismos de participação da sociedade civil na formulação, gestão e controle das políticas educacionais, destaca-se a constituição do Conselhos Municipais de Educação (CME), elemento essencial para a consolidação dos sistemas municipais de ensino.

Em 2004, pesquisa realizada pelo MEC em 2.425 dos 5.560 municípios brasileiros aponta que 56% deles possuem CME. Os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Goiás têm o maior número de CMEs funcionando regularmente (70%). Assim, menos da metade dos municípios responderam ao questionário enviado pelo Ministério, apontando para um desinteresse dos poderes locais para a disponibilização das informações.

Estados demonstram muito interesse em receber informações e apoio para a formação dos Conselhos Municipais de Educação, a maior parte deles das regiões Norte e Nordeste, já que 50% deles afirmam que o não funcionamento deve-se a falta de capacitação, seguida da falta de interesse político (25%).

Pela pesquisa percebe-se também que o CME desenvolve mais a função normativa (85%) que fiscalizadora (68%). Um dado interessante aponta a pouca participação de estudantes (possível para os maiores de 18 anos). Apenas 388 Conselhos possuem essa representação. (MEC, 2004)

### 2.2.4 Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola

A formação e a remuneração das/dos profissionais da educação também são marcadas pelas desigualdades regionais: 32% dos(as) professores(as) de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental não concluíram o Ensino Superior. Regionalmente, o pior índice é o do Norte, com 59%, seguido pelo Nordeste, com 52% dos(as) docentes nesta condição.

A remuneração dos(as) professores(as), além de ser muito baixa, registra novamente as desigualdades regionais, não havendo um piso nacional, tampouco uma carreira unitária docente, ficando os(as) professores(as) à mercê dos condicionantes econômicos das Regiões, Estados e municípios. Os(as) docentes do Nordeste, em todos os níveis, têm os salários mais baixos. (MEC/Inep. Estatísticas dos Professores no Brasil 2003)

**Os(as) docentes do Nordeste, em todos os níveis, têm os salários mais baixos do país**

#### 2.2.5 Espaço físico escolar

Segundo o Plano Nacional de Educação, até 2006, todas as escolas da rede pública de Ensinos Fundamental e Médio devem estar aparelhadas com bibliotecas com acervo atualizado e espaço para a prática esportiva. No entanto, dados oficiais demonstram que as escolas que possuem esses equipamentos estão distantes da totalidade e que os alunos das primeiras séries iniciais são mais prejudicados que os estudantes das etapas posteriores. Além disso, esses dados não revelam as diferenças regionais, sendo mais altos os índices de exclusão nas regiões Norte e Nordeste. Assim, em todo o Brasil, 44,4% dos(as) alunos(as) do Ensino Fundamental não têm acesso à biblioteca e 62,4%, a quadras de esporte (MEC/INEP, 2001.)

#### 2.2.6 Acesso, permanência e sucesso na escola

Os índices de evasão e repetência continuam altos – 19,5% para o Brasil, o que demonstra uma enorme inadequação entre a demanda e a qualidade da oferta e, mais uma vez, confirma as desigualdades regionais: Norte com 27,3% e Nordeste, 27,5% (2001) (MEC/Inep/Sec. 2002).

O índice de defasagem idade-série era de 50% para a 5ª série, ou seja, apenas metade dos(as) alunos(as) que freqüentava esta série estava na idade adequada, com 10 ou 11 anos. Na 8ª série, o índice é de 45,7%; 58%, na 1ª série do Ensino Médio; e 50,8%, na 3ª série deste nível (MEC/Inep/Sec. Informe Estatístico 1996, 2002) De 100 alunos(as) que ingressam no Ensino Fundamental, apenas 59 terminam a 8ª série e somente 40 chegam ao final do Ensino Médio (MEC/Inep/Sec. Informe Estatístico 1996, 2002).

### 3. Capacidade do Estado em realizar o Direito

Tendo em vista que a efetivação do direito à educação passa pela conscientização da titularidade desses direitos é importante ressaltar os movimentos sociais no Brasil têm se organizado para a proposta e aprovação de leis que tratam do tema. Vezes vitoriosa outras nem tanto, as demandas da sociedade mostram ocupar o espaço público é fundamental para colocar o direito à educação como pauta das políticas públicas.

Um exemplo significativo refere-se à lei 10639/2003, que instituiu a obrigatoriedade do ensino da História Africana e da Cultura Afro-Brasileira. A promulgação dessa lei foi fruto de reivindicações do movimento negro no país, que articulado, conseguiu provocar a discussão no Legislativo bem como na imprensa.

Outro dado refere-se às discussões para a aprovação da lei do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica). Ainda em discussão na Câmara Federal, esse fundo, que irá substituir o Fundef (fundo contábil que prevê recursos apenas para o Ensino Fundamental), prevê a complementação de recursos por parte da União aos Estados e Municípios para desenvolvimento da Educação Básica (Educação Infantil, Ensinos Fundamental e Médio) em todas as modalidades. No entanto, o projeto original, elaborado pelo Ministério da Educação, excluía as creches. Tal fato suscitou a mobilização da sociedade civil, que conseguiu unir os movimentos de defesa da educação de mulheres, resultando na inclusão das creches e outras alterações na proposta inicial, como o estabelecimento de um piso nacional mínimo para os profissionais da educação.

Ainda sobre a ampliação do acesso, em relação ao ensino superior o Governo Federal implementou o ProUni (Programa Universidade para Todos)<sup>5</sup> que, em 2005, seu primeiro ano de funcionamento, disponibilizou 112.416 bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior para estudantes oriundos da rede pública, com renda familiar de até um salário mínimo, e professores da educação básica, sem curso superior. Desse total de vagas ofertadas, 41,54% (46.695) foram destinadas ao sistema de cotas para o ingresso de estudantes afrodescendentes.

De acordo com o MEC, o Prouni aumentou em quase 50 mil o número de alunos/as negros/as nas universidades brasileiras. Antes do programa, as instituições públicas e particulares tinham em seus cursos 25% de

alunos afrodescendentes, o que correspondia a um total de 875 mil estudantes negros num universo de 3,5 milhões de alunos. Segundo o MEC, a partir do primeiro semestre de 2005, houve um acréscimo de 5% no número de estudantes negros/as, totalizando 921.695 pessoas afrodescendentes nos cursos superiores.

Sem dúvida é um resultado positivo, mas muito tímido diante da terrível desigualdade racial verificada no ensino superior: o número de pessoas negras que se forma nas universidades representa apenas 15,7% do total, enquanto este grupo representa 45,2% da população brasileira (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. 1º Censo Penitenciário, 1994).

### 3.1. Comportamento do sistema de Justiça em relação ao direito

Pesquisa realizada no Ministério Público Estadual de São Paulo<sup>6</sup> (GRACIANO; MARINHO; OLIVEIRA, 2005) demonstrou um comportamento oscilante do Poder Judiciário, posicionando-se diferentemente diante de solicitações idênticas, como nas ações civis públicas sobre “acesso” a vagas em escolas. Os critérios jurídicos e políticos que permeavam as ações (legitimidade, interesse e possibilidade; discricionariedade do poder público; princípio da Separação dos Poderes; análise da legalidade e da constitucionalidade do ato ou norma do Poder Executivo pelo Judiciário; norma programática; direito público subjetivo; questões orçamentárias) ilustram bem como a cultura jurídica brasileira ainda é carente de estudos sobre direitos sociais e direitos humanos. Se de um lado, há um claro elemento de ordem política – evitar interferir nas atribuições consideradas do poder executivo – de outro, há evidente desconhecimento do funcionamento do sistema educacional e de suas particularidades.

Muitas vezes os resultados das ações foram frustrantes, com argumentos pouco convincentes, pautados em aspectos processuais e até burocráticos. Contudo, a prática de buscar o Judiciário para a efetivação do direito à educação pode ser bastante eficaz, além de criar oportunidade de atuação conjunta entre Ministério Público e sociedade civil organizada. É o que aponta a experiência desenvolvida em Mato Grosso em parceria com Universidade Popular Comunitária, entidade que agrega

**Segundo o MEC, a partir do primeiro semestre de 2005, houve um acréscimo de 5% no número de estudantes negros/as, totalizando 921.695 pessoas afrodescendentes nos cursos superiores.**

vários militantes da educação e desenvolve projetos de EJA. O Ministério Público do Estado, de posse de dados do IBGE, que indicavam que 63,4% da população com mais de 25 anos não tinha o Ensino Fundamental completo, elaborou notificações encaminhadas ao município de Cuiabá, ao governo do Estado e à Assembléia Legislativa para que fosse realizado um censo educacional específico de jovens e adultos no Estado. Nas notificações, o MP/MT pedia a chamada pública e medidas administrativas para garantir as vagas de EJA (previsão na lei orçamentária para o ano seguinte, elaboração de programas para garantir a manutenção dos estudos, como transporte, merenda, assistência social e a previsão de EJA para idosos), atendendo as peculiaridades desta população. As notificações solicitaram ao Poder Público o cumprimento da lei pela via administrativa, sem recorrer ao Poder Judiciário. O recenseamento escolar de jovens e adultos foi realizado conjuntamente com o referendo popular do dia 23 de outubro de 2005.

#### **4. Ação da sociedade civil**

Em que pesem os limites dos espaços institucionais de participação no controle, formulação e gestão das políticas educacionais, a sociedade civil brasileira vem desenvolvendo interessantes experiências, como a Relatoria Nacional para o Direito à Educação e a Campanha Nacional para o Direito à Educação.

A Relatoria Nacional para o Direito à Educação integra o Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais - DhESC, promovido pela Plataforma DhESC - Brasil, formada por entidades da sociedade civil de direitos humanos, com o apoio do Programa de Voluntários das Nações Unidas (VNU) e da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, e inspirado no modelo dos Relatores Especiais das Nações Unidas (ONU). A Relatoria busca monitorar a efetivação do direito à educação no Brasil e busca incluir os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais na temática dos direitos humanos<sup>7</sup>. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, criada em 1999, representa mais de 120 instituições do Brasil. Tem como objetivo a efetivação dos direitos educacionais garantidos por lei, por meio de ampla mobilização social, para garantir uma escola pública de qualidade para todos. Os focos de ação da Campanha são o aumento do financiamento para a

educação pública, a valorização do magistério e a ampliação dos processos participativos em educação. As ações da Campanha estão espalhada por 13 Estados brasileiros.<sup>8</sup>

## **5. Desafios**

1) Universalizar de maneira integral o direito humano à educação, o que significa garantir oportunidades de acesso à educação escolar, de qualidade, a todas as pessoas

2) Tendo em vista a importância da presença de uma sociedade civil organizada que em alguns momentos demanda, pressiona e controla, em outros apoia e ajuda os poderes públicos na realização do direito à educação, é urgente a previsão, no exercício das políticas educacionais, de mecanismos de participação da sociedade civil em processos permanentes, através de conselhos ou outros instrumentos de controle social.

3) A oferta pública de educação deve permitir a combinação da universalidade desta oferta com a diversidade de públicos e espaços geográficos. A universalização da oferta pública de educação deve atender às demandas sociais e culturais específicas das diversas regiões, rurais ou urbanas, e a diversidade dos seus públicos (étnicas, raciais, de gênero e idade), através de políticas próprias e afirmativas, sem perder suas características nacionais que conformam o povo brasileiro.

## **FONTES CONSULTADAS**

BARBOSA, Cicera.Leite Gomes. Ouvindo as vozes da homossexualidade: Multiculturalismo, educação e suas possibilidades na agência escolar. Dissertação de Mestrado ( Centro de Educação). CCHLA/UFPB.2004

CAMPOS, Maria Malta e HADDAD, Sérgio. O direito humano à educação escolar pública de qualidade. São Paulo. 2005 Mimeo

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. *1º Censo Penitenciário. 1994.*

FERNANDES, R.; NATENZON, P. E. A evolução recente do rendimento escolar das crianças brasileiras: uma reavaliação dos dados do Saeb. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, n. 28, jul./dez. 2003. p. 3-21.

GRACIANO, Mariângela, MARINHO, Carolina, OLIVEIRA, Fernanda. *As demandas judiciais por educação na cidade de São Paulo.* Mimeo. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org>. 2005>. Acesso em: ago. 2005.

HADDAD, Sérgio e GRACIANO, Mariângela. Educação: direito universal ou mercado em expansão. *São Paulo em Perspectiva.* Fundação Seade. V. 18, n 3, JUL-SET 2004. p. 67-77.

HADDAD, Sérgio. *Educação escolar no Brasil.* Mimeo. São Paulo, 1999

HADDAD, Sérgio. O Direito à Educação no Brasil. In: LIMA Jr, Jayme Benvenuto et all (Orgs.) *Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais: meio ambiente, saúde, moradia adequada e à terra urbana, educação, trabalho, alimentação, água e terra rural.* Recife: Projeto Relatores Nacionais em DhESC, 2003 p 201-252.

HADDAD, Sérgio. Diversidade e importância do trabalho das ONGs no Brasil. São Paulo. 2002.

IBGE. Censo Demográfico 2000/Inep: Sinopse Estatística 2000.

IBGE. Censo Demográfico 2000.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2003.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2003.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO; AÇÃO EDUCATIVA. *Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional – um diagnóstico para a inclusão social pela educação.* São Paulo, 2001. Disponível em: < [http://www.ipm.org.br/an\\_ind.php](http://www.ipm.org.br/an_ind.php)>. Acesso em: maio 2003

MEC. Perfil dos Conselhos Municipais da Educação, Ministério da Educação, Brasília, DF, 2004.

MEC/Inep 1999.

MEC/Inep 2001.

MEC/Inep 2001; IBGE/PNAD 1999.

MEC/Inep 2003.

MEC/INEP. *Censo Escolar*: 2001, 2002, 2003, 2004

MEC/Inep. *Estatísticas dos Professores no Brasil*, 2003.

MEC/Inep/Sec. Informe Estatístico 1996, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. *Políticas e resultados. 1995-2002: A universalização do ensino fundamental no Brasil*. Brasília. 2002.

MULHERES negras: Um retrato da discriminação racial no Brasil. sl. Articulação de Mulheres. 2001. Disponível em: <[http://; www.articulacaodemulheres.org.br](http://www.articulacaodemulheres.org.br)>

SENA, Paulo. *Assistência educacional nos estabelecimentos penais*. Brasília DF.: Consultoria Legislativa – Câmara dos Deputados. jul. 2004.

## NOTAS

<sup>1</sup> Graduada em Jornalismo e Ciências Sociais, mestranda em Educação pela USP.

<sup>2</sup> SENNA, Paulo. *Assistência educacional nos estabelecimentos penais*. Consultoria Legislativa – Câmara dos Deputados. Brasília DF. Julho/2004. p. 8

<sup>3</sup> Estas dimensões para indicadores de qualidade na educação foram extraídas da publicação *Indicadores de Qualidade na Educação*, que reúne um conjunto de informações para que as escolas identifiquem seus problemas e produzam seus próprios indicadores educacionais. Lançada em maio de 2004, foi elaborada pela ONG Ação Educativa, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). O grupo técnico responsável pelos “Indicadores” é formado por: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Cenpec; CNTE; Consed; Fundação Abrinq; IBGE; Instituto Pólis, IPea, Undime, Uncme. Caise-MEC, Fundescola-MEC. Seif-MEC; Seesp-MEC.

<sup>4</sup> Pesquisa realizada pela ONG Ação Educativa, em parceria com o Instituto Paulo Montenegro, em 2001 e 2002, com o objetivo de medir os níveis de alfabetismo da população jovem e adulta brasileira, levando em conta não apenas a escolaridade, mas as habilidades demonstradas na utilização da leitura, da escrita e das funções matemáticas.

<sup>5</sup> Além da adoção do sistema de cotas nas instituições federais de ensino superior. O projeto prevê a ocupação de parte das 550 mil vagas ociosas em instituições de ensino superior privadas por estudantes oriundos da rede pública, com renda familiar de até um salário mínimo, e professores da educação básica, sem curso superior. Propõe também que as instituições superiores filantrópicas destinem os 20% de gratuidade, já exigidos por lei, em troca de isenção de impostos estabelecidos pela Constituição Federal, exclusivamente para bolsas de estudos. Ainda pelo projeto, as instituições, com ou sem fins lucrativos, que aderirem ao ProUni vão oferecer 10% de suas vagas gratuitamente em troca da isenção de alguns impostos.

Já o Sistema Especial de Reserva de Vagas, que faz parte do projeto de Reforma da Educação Superior, determina que 50% das vagas das universidades públicas sejam destinadas a estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas. Nesta cota estão previstas vagas para negros e índios, de acordo com a proporção dessas populações em cada estado, determinada pelo Censo Demográfico (2000) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

<sup>6</sup> Foram levantadas 188 ações civis públicas. Destas, 115 referiam-se ao Direito à educação.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.dhescbrasil.org.br>.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.campanhaeducacao.org.br>.

## VI – Saúde

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)**

### **Artigo 12 –**

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental.

2. As medidas que os Estados-partes no presente Pacto deverão adotar, com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito, incluirão as que se façam necessárias para assegurar:

1. A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento sã das crianças.

2. A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente.

3. A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças.

4. A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

### **Artigo 196 –**

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

# **O DIREITO HUMANO À SAÚDE NO BRASIL**

**HENRIQUE KUJAWA E JAIR ANDRADE**

CENTRO DE EDUCAÇÃO E ACESSORAMENTO POPULAR (CEAP)

**POLYANA MAGALHANES E DIANA MORAES**

CENTRO NORDESTINO DE MEDICINA POPULAR (CNMP)

## **Introdução**

O presente texto é resultado do esforço desenvolvido por educadores e ativistas de duas entidades que atuam no Brasil na defesa do direito humano à saúde: o Centro de Educação e Assessoramento Popular (CEAP) e o Centro Nordestino de Medicina Popular (CNMP).<sup>1</sup> Este capítulo é composto por uma breve retomada da concepção da saúde pública no Brasil, uma abordagem sobre o processo de participação popular e o controle social enfocando a experiência de fóruns de luta pela saúde, e uma reflexão a respeito da saúde dos povos indígenas, dando destaque a um setor social altamente desfavorecido nesse quesito no País.

O que se pretende apresentar é que apesar dos avanços que a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) promoveu nas últimas duas décadas no Brasil em termos de políticas públicas e de acesso ao direito à saúde, ainda há muita fragilidade e precariedade, principalmente em relação à atenção à saúde para os setores sociais altamente vulneráveis. O texto destaca que as políticas de saúde pública no Brasil demandam como desafio imediato às organizações sociais e ao Estado o fortalecimento da experiência de participação popular, de integralização da aten-

ção, da garantia de recursos financeiros e a mudança de metodologias no exercício de práticas de saúde capazes com vistas a assegurar a implementação de um modelo de atenção e de gestão que, do ponto de vista dos princípios, se articula com a realidade brasileira, porém necessita ser posto em prática dos níveis locais ao nacional.

## **1. A saúde pública no Brasil: rápida retomada histórica e conceitual**

A efetivação das políticas de saúde no Brasil tem ocorrido desde o início por meio de um interessante processo que se deu e continua acontecendo em nível nacional. É importante verificar como a concepção e a implementação de políticas públicas quase sempre deixaram a desejar em relação à verdadeira realização do direito humano à saúde, fazendo com que os principais e mais graves problemas estruturais da saúde se fizessem persistir até os dias de hoje.

A política pública de saúde começou a ganhar contorno mais definitivo no início do século passado. Nos anos de 1930, surgiram os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que tiveram a incumbência de prover o financiamento da aposentadoria e da assistência médica dos trabalhadores formais no País. Esta assistência se deu em duas modalidades: ora mediante serviços próprios prestados pelo Estado por intermédio desses institutos, ora por meio da compra de serviços de terceiros. Elias<sup>2</sup> mostra que esse modelo perdurou até 1966, e a partir desse ano houve a unificação das modalidades, de forma que o setor público adquiria serviços e produtos do setor privado, utilizando recursos do sistema previdenciário oriundos da contribuição de empregados e empregadores. Foi aí que se delineou claramente como política geral a saúde como um serviço a ser comprado no mercado, fortalecendo o setor privado no Brasil. Ou seja, o Estado brasileiro, por meio de uma política específica de aporte e gerenciamento de recursos, financiou o setor privado da saúde.

O maior problema dessa concepção de política pública refere-se, justamente, à lógica de garantia de direitos que enseja. Ocorre que tal sistema apenas contempla os cidadãos que estão ligados ao mercado de trabalho regulamentado e formal; todos os demais, que em geral são os mais necessitados, ficam excluídos e sem acesso aos serviços e ações que poderão lhes garantir a satisfação do direito.

**Sistema de saúde no Brasil apenas contempla os cidadãos que estão ligados ao mercado de trabalho regulamentado e formal**

Não há dúvidas de que essa modalidade de política pública, baseada na compra dos serviços de terceiros, via Estado, resultou na legitimação e no fortalecimento da mercantilização da saúde no Brasil. A institucionalização dessa mercantilização assim como explicitada acima enfrentou resistências que ganharam força apenas a partir dos anos 80 do século passado, com o movimento pela reforma sanitária brasileira e com a afirmação da idéia de que a saúde precisa, definitivamente, converter-se em um direito social, em contraposição à concepção que a considerava uma necessidade dos cidadãos e no que diz respeito a sua satisfação ao Estado somente cabia a intermediação. Assim é que podemos resumidamente contextualizar a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), assegurada na Constituição brasileira e estribada nos princípios da assistência universal, gratuita, igualitária e equânime.

Primeiramente, o SUS está previsto nos artigos 196 a 200 da Constituição do Brasil elaborada em 1988. Os dispositivos constitucionais (Artigo 198) são nítidos quando discorrem que as ações e os serviços de saúde são públicos e integram uma rede regionalizada e hierarquizada, e a sua organização deve respeitar como diretrizes a descentralização administrativa, o atendimento integral e a participação da comunidade. A Constituição (Artigo 199) também assegura explicitamente que a iniciativa privada deve participar de forma complementar no SUS, seguindo as diretrizes desse sistema. Esses dispositivos constitucionais foram regulamentados por meio de duas leis federais: a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, e a Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Tem-se, assim, criado o aparato constitucional e legal basilar a partir de um conjunto de leis e normatizações posteriores, porém sempre orientadas e atreladas aos dispositivos originários acima referidos, assegurando-se que, do ponto de vista legal, o SUS mantém uma rigorosa coerência.

Dentre as duas leis, a 8.142/90 referenda os princípios e as diretrizes previstos na Constituição, dando-lhes contornos mais precisos e todas as providências necessárias para que haja a promoção, proteção e recuperação da saúde de todos os cidadãos brasileiros mediante um modelo de atenção e assistência inteiramente público, universal e gratuito. Já a Lei 8.142/90 delibera especificamente sobre uma das diretrizes fundamentais do SUS: a participação da comunidade. Por ela, fica assegurado que a sociedade brasileira, por intermédio dos segmentos diretamente envolvidos com a saúde – governos, trabalhadores e profissionais do setor, prestadores dos serviços e usuários do sistema criado –, é

**Os serviços de saúde são públicos e integram uma rede regionalizada e hierarquizada**

**Um dos maiores  
problemas  
iniciais do SUS  
foi o seu  
financiamento**

responsável pela formulação de estratégias, avaliação e controle da execução da política de saúde, até mesmo nos aspectos econômicos e financeiros. Para tanto, a lei prevê duas instâncias colegiadas compostas por representantes dos segmentos referidos: as conferências de saúde, que se reúnem de quatro em quatro anos, e os conselhos de saúde, com caráter permanente. Respeitando a diretriz da descentralização político-administrativa, ambos também são organizados nas instâncias em que se organiza a federação do Estado brasileiro: União, estados e municípios.

Um dos maiores problemas iniciais do SUS foi o seu financiamento. A forma como ele deveria acontecer estava previsto apenas parcialmente, tanto na Constituição como na legislação regulamentar. Assim, começou-se um movimento social a fim de se estabelecerem regras e responsabilidades mais eficientes e precisas. Após longos quinze anos de debates, chegou-se à Emenda Constitucional 29, em 2000, a qual assegura com precisão as fontes dos recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde no Brasil, delineando as responsabilidades orçamentárias dos entes da Federação (União, estados e municípios).

No entanto, dadas a força do setor privado de saúde e a tradicional lógica, organizada durante um longo período no século passado, que privilegia a comercialização de serviços e produtos, o SUS ainda não conseguiu superar por completo na sociedade brasileira a idéia de que a saúde não é “mercadoria”, mas um direito que impõe um conjunto de referências e valores sociais a fim de que seja garantido e assumido por meio de políticas públicas eficazes e universalizantes. Por isso é que, apesar de inúmeros avanços, o SUS não conseguiu ainda fazer com que o núcleo estratégico e central das ações e serviços de saúde deixasse de ser prestado à sociedade pela iniciativa privada. O Estado, ente que tem a maior responsabilidade por assegurar e garantir os direitos, e cumpre ainda um papel de intermediário, como um “contratante”, por mais que possa incidir sobre a regulação deste “comércio”.<sup>3</sup> De qualquer forma, o direito à saúde no Brasil, bem como as análises e avaliações que dele decorrem, precisa levar em conta a forma como o Estado e a sociedade estão organizados para atendê-lo. As situações e os casos que este Relatório traz vão ao encontro dessa constatação e pretendem retratá-la da melhor forma possível, a fim de permitir uma visão da luta que vem sendo travada no Brasil em relação à saúde nos dias de hoje.

## 2. Controle social: desafios para o exercício de democracia e cidadania

**Brasil ame-o  
ou deixe-o**

É corrente a compreensão de que o princípio da participação popular, por meio do exercício do controle social da política pública, foi um dos elementos mais inovadores e importantes do SUS do ponto de vista da democracia e da cidadania. As organizações sociais e as lutas populares conseguiram inverter o conceito de controle social, praticado pelo regime militar, e garantir base legal e constitucional para compartilhar poder com o Estado.

Durante os vinte longos anos da ditadura militar (1964-85), o conceito era utilizado para indicar a necessidade de o Estado, com os mais diversos métodos (incluindo a tortura e a morte), por meio dos seus aparelhos repressores, controlar a sociedade e evitar qualquer tipo de “subversão”. A possibilidade de participação e diálogo com o Estado estava expressa na máxima “Brasil ame-o ou deixe-o.”<sup>4</sup> Percebe-se, portanto, o significado da conquista da sociedade, especificamente da luta popular em garantir, na Constituição e posteriormente na nas Leis 8.080/90 e 8.142/90<sup>5</sup>, o direito de inverter os papéis e, com a participação popular, exercer o controle social das ações do Estado por meio da política pública de saúde.

O final dos anos de 1970 e, principalmente, a década de 1980 foram marcados pela luta voltada para democratizar o Estado e conquistar espaços institucionais de participação popular. A década seguinte, por sua vez, caracterizou-se pela ocupação desses espaços pela sociedade em geral, principalmente pelas organizações populares, o que, embora signifique um avanço, não representa necessariamente um efetivo exercício do controle social da política pública de saúde e do Estado. Permanecem inúmeros e enormes desafios para que efetivamente os cidadãos brasileiros, por intermédio das organizações populares, sejam os sujeitos definidores das políticas e das ações de saúde, bem como os fiscalizadores da atuação do Estado. Passamos, então, a enumerar algumas questões que, a partir da experiência e da reflexão do CEAP, consideramos centrais nesta análise. Posteriormente relataremos a trajetória de uma experiência de articulação de sujeitos sociais populares em fóruns tendo como eixo aglutinador o direito humano à saúde e à participação popular.

**O conflito e a  
tensão serão  
maiores ou  
menores  
dependendo do  
quanto  
compartilham**

## 2.1. Os desafios para a efetivação do controle social

Tratemos agora dos desafios para a efetivação do controle social da política pública de saúde no Brasil.<sup>6</sup> A partir da década de 1980, mais especificamente da Constituição de 1988, o Estado brasileiro assumiu a possibilidade de se abrir para a sociedade, permitindo a inversão da compreensão do significado do controle social, ou seja, não do Estado em relação à sociedade, mas desta em relação àquele. A Constituição estabeleceu um conjunto de princípios que, posteriormente, tornaram-se mecanismos formais e possibilitam à sociedade exercer esse controle, entre os quais estão os conselhos gestores – na temática que estamos tratando, os conselhos de saúde nas três esferas de governo.

Há uma vasta bibliografia que busca associar a concepção de controle social à de democracia. Costa, em *Teoria democrática e conselhos de políticas sociais* (2002), aponta para a idéia de que os conselhos de políticas públicas são o resgate e a ampliação do núcleo da democracia descrito por Tucídenes com as características “*de autogoverno, igualdade política, liberdade, justiça, discussão pública prévia às decisões de interesse comum, controle da ação dos governantes e prestação de contas das ações de governo*” (COSTA, 2002, p.90), o qual fora resgatado com a idéia moderna de democracia e que se contrapôs ao Estado nacional absolutista com os princípios de igualdade, liberdade e fraternidade. Embora historicamente tenha se restringido como valor e procedimento, durante o século XX foi sendo resgatado nos espaços de participação direta do cidadão, nas decisões e no controle das ações do Estado.<sup>7</sup>

Isso não significa dizer que a construção de relações democráticas entre Estado e cidadão se dê de forma linear ou monolítica. Como esclarece Davigno (2002), esse processo vincula-se a uma multiplicidade de fatores, entre eles a não-compreensão do Estado como estrutura de poder monolítico e restrito às esferas de sua representação (federal, estadual e municipal). Nem tampouco entendê-la como uma relação de campos opostos, ou seja, a sociedade civil como o “pólo da virtude” e o Estado como “encarnação do mal”. Segue a autora: “*O conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas*” (p. 280).

Nesse sentido, a existência da base legal, a construção de espaços institucionais e a ocupação destes pela sociedade não são a garantia do efetivo controle social da política pública. Passaremos a enumerar pon-

tos que consideramos fundamentais para que possamos avançar na participação social e democratização do Estado.

### 2.1.1. Superação da cultura política oligárquica dos gestores

Constituiu-se historicamente no Brasil uma cultura política de que o poder deve estar com quem sabe, com os “engravatados”, que o povo não sabe das “coisas” e que, portanto, o poder deve estar com os prefeitos, os vereadores, os deputados... O que o povo deve fazer é votar e manter uma boa relação com os políticos, pois, assim, quando precisar de algum “favor”, eles possam fazê-lo. Quem briga com os políticos nunca consegue nada. Tal compreensão alimentou durante a nossa história o que chamamos de patrimonialismo<sup>8</sup>, de clientelismo<sup>9</sup>, de coronelismo, das políticas de favores, do “toma lá, dá cá” e caracterizou a ocupação dos espaços públicos para favorecimento e benefícios particulares.

A existência da lei que estabelece a criação dos conselhos e que regula a sua paridade numérica por si só não garante a superação dessa cultura. Embora tenhamos os conselhos, como já mencionamos, em todos os estados e na maioria dos municípios, ainda estão muito presentes as compreensões de que os Conselhos de Saúde tiram o poder dos prefeitos e dos vereadores. Que os conselhos devem aprovar o que o prefeito e seu secretário querem, pois são eles que sabem “das coisas”, foram eles os eleitos e, portanto, são eles que devem mandar.

São inúmeros os exemplos em que os gestores escolhem os “amigos políticos” para serem os representantes dos Conselhos (muitas vezes cooptando direções de entidades), ou ainda nos quais o secretário de Saúde é o presidente do conselho, define a pauta, não descentraliza as informações, marca reuniões para o dia que quiser, ou até mesmo, em casos mais extremos, faz a ata e manda um veículo da prefeitura recolher a assinatura dos conselheiros em suas casas.<sup>10</sup> Ao mesmo tempo, também temos representantes de associações de moradores e outras entidades que acreditam não poder “brigar” com o prefeito/secretário, porque depois ele não vai ajudar a região ou grupo que representam.

A qualificação do controle social depende da superação dessas compreensões e da clareza dos políticos, da população e dos representantes das entidades de que a saúde é um direito de todos e os governos têm o dever de garanti-la. As consultas, as internações e os atendimentos médicos hospitalares não devem ser entendidos como concessão de favo-

**A saúde é um  
direito de todos  
e os governos  
têm o dever de  
garanti-la**

**A compreensão  
de democracia  
deve ser  
aprimorada**

res dos políticos, que em troca querem votos para se perpetuar no poder. A compreensão de democracia deve ser aprimorada. É verdade que os prefeitos e vereadores são eleitos e, portanto, representam a população, mas também é verdade que devem prestar conta de suas ações, ouvir a população e respeitar as decisões dos Conselhos de Saúde que são deliberativos.

### 2.1.2. Qualificação dos conselheiros

São constantes as considerações, por parte de conselheiros ou de estudos acadêmicos, de que um dos maiores obstáculos para o bom funcionamento dos conselhos é a falta de capacitação de seus representantes. Acreditamos que essa é apenas parte da verdade. Não temos dúvidas de que para melhor atuação do conselheiro é fundamental que ele se aproprie da legislação que regulamenta o SUS, que tenha noções de orçamento público e conheça minimamente o funcionamento do sistema. Por outro lado, a maioria dos gestores não quer compartilhar o poder, não repassa as informações necessárias de forma clara, se reveste de uma áurea do poder político e do saber técnico para impor suas propostas.

Tatagiba (2002), a partir de dois estudos de caso, Raichelis (1998), sobre o Conselho Nacional de Assistência Social e outro sobre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro, feito por Camurça (1994), aponta que *“os governos têm resistido – de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político – às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas”* (TATAGIBA, 2002, p. 79).

É fundamental que os conselheiros se qualifiquem tecnicamente; ao mesmo tempo, a mesma importância deve ser atribuída à qualificação da compreensão política para superar a concepção de que o saber técnico tem maior valor e para afirmar que a população e seus conselheiros têm o direito de receber as informações em tempo hábil e de forma clara para que possam tomar as devidas decisões. Portanto, os programas de formação devem vencer a dicotomia entre conhecimento técnico e político. O resgate dos princípios da educação popular para orientar e mediatizar a qualificação de conselheiros é fundamental, resgatando as experiências das próprias entidades e organizações populares, associando o conhecimento téc-

nico à possibilidade de constituição do empoderamento do cidadão.<sup>11</sup> Somente assim teremos efetiva paridade na atuação dos conselhos de saúde pois, além de quantitativa, ela deve ser qualitativa.

### 2.1.3. A representatividade dos conselheiros

A função dos conselheiros é representar os interesses das entidades e segmentos da sociedade aos quais pertencem, e neste sentido, quanto maior vínculo dos conselheiros com sua entidade e de sua entidade com a sociedade (base), maiores serão os espaços de diálogo e a possibilidade do Conselho de representar os verdadeiros interesses da sociedade, bem como de ser respeitado pelo gestor. Para isso, faz-se necessário superar as freqüentes composições de conselho em que os integrantes estão legalmente atuando em nome das entidades, mas na prática representam apenas interesses pessoais. Também, importa que haja clareza por parte das entidades que compõem os conselhos de que devem construir as condições para que o seu representante desempenhe sua função e exija permanentemente que as pautas dos conselhos sejam discutidas em suas instâncias diretivas e em suas bases. Quando isso não ocorre, as definições tomadas pelos conselheiros não têm representatividade e, na maioria das vezes, os gestores não as implementam, pois a sociedade não sabe o que o conselho definiu e tampouco pressiona o gestor para cumprir as definições do conselho.

Em relação aos conselheiros indicados pelo gestor, é comum que sejam funcionários de pouca representatividade política que na maior parte das vezes colocam posições pessoais e por isso a posição do governo acaba por não chegar até o conselho. Segunda Tatagiba (2002), a ausência da presença qualificada e representativa dos gestores contribui em muito para o esvaziamento da capacidade de os conselhos cumprirem as prerrogativas legais. Quando o gestor não debate com seriedade suas propostas no conselho, não as negocia e nem as define no espaço do conselho é porque suas decisões são tomadas nos gabinetes e o conselho é considerado e tratado apenas como espaço formal.

Em função dos elementos apontados, é fundamental a concepção de que o compromisso de compor o conselho deve ser da entidade e não dos indivíduos, bem como a capacitação técnica e política precisa, também, ser da entidade, que freqüentemente precisa substituir seu repre-

**A Constituição  
consolida a  
“saúde como  
direitos de todos  
e dever do  
Estado”, a  
grande maioria  
da população  
não conhece esse  
direito**

sentante no conselho, seja pela dificuldade de ordem pessoal ou quando não desempenha satisfatoriamente o seu papel.

2.1.4. Conscientização da população de seus direitos e da sua condição de cidadania

Mesmo que a Constituição tenha dezoito anos e consolida a “saúde como direitos de todos e dever do Estado”, a grande maioria da população não conhece esse direito, tampouco assimilou a importância de seus representantes definirem as políticas de atenção à saúde e de fiscalizarem as ações dos gestores. Isso não acontece por acaso, pois durante todo este período realizaram-se campanhas publicitárias buscando demonstrar que o SUS não funciona e que os conselhos são ineficazes. Está muito presente a compreensão política de que quem sabe são os técnicos e quem tem poder são os políticos e de que a população deve “ser boazinha” para receber os “benefícios” deles. Existem muitos vereadores e prefeitos que ainda se elegem em troca de fichas de consultas, autorizações para internações e exames, medicamentos, transporte de doentes e construção de albergues perto dos hospitais em cidades-pólos para servir de abrigo para familiares de hospitalizados.

A construção de uma cultura política cidadã e do direito é essencial para o funcionamento das políticas públicas, e no caso da saúde não é diferente. Nesse sentido, para que se efetive e amplie o controle social, não basta os conselhos e as entidades que os compõem fazerem o debate das políticas de saúde entre quatro paredes, é necessário estabelecer um constante diálogo com o conjunto da sociedade e, com isso, ampliar a consciência do direito à saúde.

2.2. Organização para potencializar o controle social: experiência do Fórum Sul de Saúde

O Fórum Sul de Saúde<sup>12</sup> nasceu da compreensão de diversos sujeitos sociais populares de que a conquista da base legal que instituiu o SUS e, especificamente, os espaços de controle social constituíram um grande avanço promovido pela articulação e luta social do final da década de 1970 e da seguinte. Da mesma forma, foi importantíssima a ocupação desses espaços durante a década de 1990. Por outro lado, conforme abordamos anteriormente, percebem-se os limites da atuação popular nesses espaços institucionais e o risco de se transformarem em instâncias

de legitimação de práticas políticas tradicionais e contraditórias aos princípios do SUS.

Nesse sentido, a articulação de fóruns tem como pressuposto a compreensão de que a efetivação da participação popular e do exercício do controle social da política pública de saúde necessita de espaços que extrapolem a institucionalidade definida pela legislação e fortaleçam articulações que possibilitem a elaboração de políticas e a definição de estratégias de atuação, bem como a qualificação daqueles que participam nos espaços institucionais. Entendendo que a definição da política pública de saúde está permeada por concepções e interesses corporativos, torna-se evidente a necessidade de os fóruns possuírem um recorte na sua composição, que na experiência concreta não se resume às entidades representantes de usuários do sistema de saúde, mas sim àquelas que têm interesse efetivo em lutar pela concretização dos princípios do SUS, aglutinando, efetivamente, entidades usuárias e profissionais.

A experiência do CEAP em estimular, acompanhar e assessorar fóruns de saúde vem desde o início da década de 1990 – mais exatamente em 1993 –, quando se formou uma articulação de diversos movimentos e entidades (que posteriormente passou a se denominar de Fórum Municipal da Luta pela Saúde) em Passo Fundo para construir uma proposta para a II Conferência Municipal de Saúde. A iniciativa foi exitosa, a proposta dos usuários foi vitoriosa e desde então o Fórum, com maior ou menor intensidade, se mantém organizado e representa o espaço de formulação das políticas defendidas pelos usuários no Conselho Municipal de Saúde, até mesmo discutindo e indicando as entidades usuárias que ocupam o cargo de conselheiras.<sup>13</sup>

Em 2000, um seminário organizado pelo CEAP, com a participação de entidades e movimentos dos três estados do sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), teve como temática “Limites e possibilidades do controle social”, e indicou a necessidade de organizar um fórum que servisse de espaço de articulação dos diversos sujeitos sociais populares daquela região que lutavam pelo direito humano à saúde. Tratava-se de um espaço que servisse de formulação de políticas e ações comuns, bem como desenvolvesse processos formativos. O CEAP ficou com a incumbência de buscar cooperação internacional para viabilizar esta proposta e, consolidada a cooperação com a MISEREOR, se efetivou, a partir de 2001, a construção do Fórum Sul de Saúde.<sup>14</sup>

No intuito de aprofundar o relato dessa experiência, passaremos a descrever, com brevidade, os eixos centrais de sua atuação: a constituição de um espaço político; o aprofundamento de temáticas sobre o controle social na saúde; e a formação de agentes multiplicadores do direito à saúde. Vamos explicar cada um deles.

### *2.2.1. Constituição de um espaço político – Fórum Regional Sul de Saúde*

A atuação, de forma isolada, dos sujeitos sociais populares nos espaços institucionais e fora deles constitui-se em um limitador e não garante o avanço das políticas públicas e possibilita, até mesmo, estratégias dos gestores de reduzir os avanços legais já consolidados. Exemplos disso são as constantes tentativas de modificarem as leis de constituição dos Conselhos, tirando-lhes o caráter deliberativo ou modificando arbitrariamente sua composição). Há necessidade de os diversos atores conseguirem articular a sua ação e se constituir como movimento com capacidade de pressão política. Para tanto, é imprescindível uma instância de articulação, de formulação de políticas e de planejamento estratégico.

Nos cinco anos de existência, o Fórum Sul tem buscado ser um espaço de elaboração, por meio de debate e produção de materiais pedagógicos e, ao mesmo tempo, de definição de pautas que aglutinem as diversas ações dos sujeitos sociais populares, dando visibilidade às questões consideradas cruciais para a efetivação do direito humano à saúde por intermédio do SUS. A título de exemplo, em 2004 a pauta central foi a relação da política de saúde com o poder municipal. Aproveitando o momento das eleições municipais, provocou-se uma reflexão sobre os compromissos necessários de um gestor para a garantia do direito humano à saúde. Os seminários estaduais e o regional e o curso de formação trataram da temática, e elaborou-se uma cartilha que subsidiou debates e audiências públicas nos diversos municípios comprometendo os candidatos com a proposta dos movimentos sociais. Em 2005 a centralidade recaiu sobre o financiamento, especificamente a regulamentação da Emenda Constitucional 29, ou seja, do parágrafo terceiro do Artigo 198 da Constituição Federal, resultando na elaboração de material pedagógico e em uma campanha de pressão sobre os parlamentares a qual chamava atenção para a importância da temática e empenho na votação e aprovação do projeto de lei 01/2003 que se encontra em tramitação no Congresso.

### *2.2.2. Aprofundamento de temáticas – Seminários Estaduais*

A legislação do SUS, o funcionamento de seus mecanismos de controle social, a dinâmica das políticas públicas de saúde, os indicadores de satisfação do direito à saúde e o controle orçamentário da saúde são temas que, na maioria das vezes, os sujeitos populares têm dificuldade de dominar, o que dificulta e desqualifica a atuação nos espaços institucionais, na medida em que restringe a capacidade de formulação e de proposição. Sendo assim, a atuação desses sujeitos restringe-se ao acompanhamento de reuniões e, quando muito, às denúncias das irregularidades mais corriqueiras, sem se conseguir qualificar as políticas e monitorar as ações dos gestores. Os seminários estaduais servem também como instância de articulação dos fóruns estaduais, definindo, a cada ano, as entidades que compõem a coordenação, as ações a serem desenvolvidas, e indicando as entidades/pessoas que realizarão o Curso de Agentes Multiplicadores do Direito à Saúde.

### *2.2.3. Formação de Agentes Multiplicadores do Direito a Saúde*

Os membros dos sujeitos sociais populares participam nos Conselhos Municipais de Saúde e atuam, na maioria das vezes, de forma isolada. Há um déficit organizativo, a atuação dos conselheiros não é estrategicamente pensada e acontece individualmente. Esses conselhos, como qualquer espaço institucional, não são territórios neutros nem locais de construção coletiva; pelo contrário, é onde acontecem – ou deveriam acontecer – as disputas ideológicas e de compreensão de saúde. Portanto, a atuação dos conselheiros deve ocorrer de forma planejada e articulada entre os membros e suas comunidades, caso contrário não será bem-sucedida na tarefa de fiscalizar a ação do gestor e nem propor políticas qualificadas, legitimando apenas as políticas dos gestores.

É consenso, entre os sujeitos sociais populares, que essa atuação deve ser qualificada técnica e politicamente e que tal qualificação não deve acontecer de forma isolada e individual. Por entender o Conselho como espaço de disputa, mas sem perder a capacidade de diálogo, o conjunto dos conselheiros usuários deve estar preparado para o embate político e para a elaboração de propostas. Portanto, o processo formativo deve atingir o conjunto dos conselheiros e deve articular o técnico e o organizativo.

**A atuação dos conselheiros deve ocorrer de forma planejada e articulada entre os membros e suas comunidades**

**A política pública de saúde brasileira, por meio do SUS, promoveu, nas últimas décadas, um avanço na concretização do direito humano à saúde**

A proposta de formação de agentes multiplicadores pretende subsidiar técnica e metodologicamente indivíduos e representantes de entidades para que desencadeiem processos formativos e organizativos com o conjunto de conselheiros e lideranças locais. Tal formação está sendo pensada em três etapas que devem ser intercaladas com atividades práticas nas quais os participantes desenvolverão ações com o conjunto dos conselheiros e lideranças no intuito de reproduzir as informações e pensar, de forma coletiva, a atuação no Conselho, a avaliação das políticas públicas, o controle do orçamento, etc.

A política pública de saúde brasileira, por meio do SUS, promoveu, nas últimas décadas, um avanço na concretização do direito humano à saúde, bem como o exercício de uma relação mais democrática entre estado e sociedade. As inúmeras dificuldades não devem, por um lado, demonstrar a necessidade de permanente luta e capacidade dos cidadãos, de forma organizada e mobilizada, buscarem os seus interesses, e, por outro, essas dificuldades não devem ser motivo para o abandono da ousada e revolucionária proposta do SUS.

A experiência de articulação de fóruns demonstra ser uma possibilidade de potencializar as ações dos sujeitos sociais que atuam na luta pelo direito humano à saúde. Contribui na realização de processos formativos qualificados, na permanente construção de estratégias de atuação e na visibilidade da atuação, possibilitando uma intervenção mais efetiva nos espaços institucionais e criando ações de diálogo com os diversos setores da sociedade. Sabemos, contudo, que essas experiências são recentes e localizadas, em sua grande maioria; os sujeitos sociais ainda atuam de forma isolada e apenas nos espaços institucionais. Faz-se necessário, portanto, aprofundar a reflexão sobre as articulações, expandi-las (geograficamente e no número de organizações envolvidas) e aprimorá-las.

### **3. Saúde indígena: cultura e acesso aos serviços**

A saúde indígena é um tema central na luta dos povos indígenas pela conquista de seus direitos, dada a precária situação, em termos de acesso aos serviços, a que eles estão submetidos no Brasil. Para melhor compreensão acerca da realidade brasileira, é necessário resgatar alguns princípios sobre saúde e o entendimento do processo saúde e doença, le-

vando-se em conta as especificidades culturais de cada uma das etnias presentes no País.

Segundo os princípios que constam no relatório da III Conferência Nacional de Saúde Indígena, realizada em 2001,

*“...cada povo indígena tem suas próprias concepções, valores e formas próprias de vivenciar a saúde e a doença. As ações de prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde devem considerar esses aspectos, ressaltando os contextos e o impacto da relação de contato interétnico vivida por cada povo...”<sup>15</sup>.*

Foi dessa compreensão, como afirmou Athias (2001), que emergiu a necessidade de entender que o processo saúde e doença é parte integrante de contextos socioculturais e, portanto, deve ser abordado, no âmbito das políticas de saúde, de forma a contemplar a participação social, a intersetorialidade, a integralidade das ações e, sobretudo, a diversidade cultural, em se tratando das populações indígenas.

A necessidade imperiosa de se formular uma política de saúde que contemplasse as especificidades dos povos indígenas se deu pela profunda precariedade das condições de saúde, com as taxas de morbimortalidade muito superiores às da população brasileira em geral. Destaca-se nesse quadro que o perfil epidemiológico dos povos indígenas é marcado por altas taxas de incidência e letalidade por doenças respiratórias, diarréicas, doenças imunopreveníveis, malária e tuberculose. Dessa forma, evidenciou-se que a falta de uma política de saúde comprometia o acesso dessa população aos serviços de saúde e dificultava a implantação de ações com efetivos resultados.

A definição de uma política de saúde para pessoas indígenas é bastante recente no Brasil. O modelo de gestão hoje vigente iniciou-se em 1990 e foi definido por uma série de atos normativos em 1999, culminando com o Decreto nº 3.156, de 27 de agosto de 1999, e com a chamada “Lei Arouca” (nº 9.836), de 23 de setembro de 1999; pela legislação, a responsabilidade pelas ações de saúde indígena passou da Fundação Nacional do Índio (Funai), organismo do Ministério da Justiça, para a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), ligada ao Ministério da Saúde. A Lei Arouca instituiu o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, modelo que está fundado na existência dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas.

**A definição de uma política de saúde para pessoas indígenas é bastante recente no Brasil**

nas (DSEIs): regiões do território brasileiro nas quais a execução das ações do setor se dá por meio de convênios entre a Funasa, de um lado, e estados, municípios, organizações indígenas, organizações não-governamentais e outras instituições, de outro. O órgão pactua com as conveniadas linhas de atuação a serem seguidas, repassa-lhes recursos públicos federais e fiscaliza os gastos efetuados (ISA, 2004).

A formulação da política nacional de saúde para os povos indígenas resultou na organização de 34 DSEIs para o atendimento de toda a população indígena. O Distrito Sanitário Especial Indígena ficou caracterizado como uma unidade organizacional de responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde, estabelecida a partir de uma população e territórios definidos por critérios socioculturais, geográficos e epidemiológicos e de acesso aos serviços; contando com uma rede de serviços própria nas terras indígenas, capacitada para as ações de atenção básica à saúde, e articulada com a rede regional para procedimentos de média e alta complexidade. A participação indígena é garantida nos Conselhos Distritais de Saúde de composição paritária entre usuários indígenas (50%), prestadores de serviços e profissionais da saúde que deliberam sobre a elaboração do plano de saúde do distrito, avaliação das ações e apreciação de contas dos prestadores de serviços (PELLEGRINI, 2000).

Assim, esse modelo adotado para atenção à saúde indígena *“deve se pautar por uma abordagem diferenciada e global, contemplando aspectos da assistência à saúde, saneamento básico, nutrição, habitação, meio ambiente, demarcação de terras, educação sanitária e integração institucional”* (Lei nº 9.836). Dessa forma, essas leis criaram a possibilidade de adaptações na estrutura e funcionamento do SUS para viabilizar o atendimento culturalmente adequado às populações indígenas (Documento-Base da IV Conferência Nacional de Saúde Indígena, 2005).

Nessa perspectiva, ao Estado não cabe apenas disponibilizar serviços médicos, mas garantir as condições necessárias às comunidades indígenas para melhorar sua qualidade de vida de forma geral, o que

*implica em reduzir as diferenças entre o estado de saúde dos povos indígenas entre si e os demais segmentos do povo brasileiro, assegurando a igualdade de oportunidades, e traz questões que dizem respeito à paz, regularização da situação fundiária, ecossistema estável, educação, renda e justi-*

*ça social; aspectos fundamentais e abrangentes quando pensamos em promoção à saúde (PELLEGRINI, 2000).*

Vejam, a partir de agora, como a garantia à efetivação do direito à saúde indígena no Brasil perpassa por um longo caminho. Em 2004, por meio de duas portarias (69 e 70), a Funasa anunciou mudanças no modelo de gestão de saúde indígena. O novo projeto deu maiores poderes ao órgão e criou o Comitê Consultivo da Política de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. Com isso, a Funasa anunciou a extinção do repasse de recursos públicos federais a estados, municípios, organizações indígenas, ONGs e outras instituições com quem mantém convênio para fins de execução de ações de atenção à saúde indígena, passando ela própria a executar diretamente as ações do setor. Restou aos parceiros, governamentais e não-governamentais, atuar de forma complementar, o que significa assumir apenas a contratação e a capacitação de recursos humanos (ISA, 2004).

Desde então, têm aumentado consideravelmente as denúncias contra a precariedade do subsistema de saúde indígena, resultado de uma série de problemas que envolvem: atraso no repasse das parcelas dos recursos às conveniadas; falta de apoio e reconhecimento à atuação dos conselheiros indígenas, dificultando o controle social efetivo; e politização, ou melhor, partidarização dos cargos na estrutura da Funasa, seja na presidência, nas coordenações regionais ou nas chefias e equipes dos DSEIs, levando para um quadro de descontinuidade, sucateamento e até de ausência de ações de atendimento à saúde dos povos indígenas. A isso se soma a tendência de municipalizar essas ações, em detrimento da saúde indígena, pois as prefeituras tendem a fazer uso político dos recursos a elas destinados para esse fim, como tem acontecido no caso dos recursos provenientes do Programa Saúde da Família Indígena PSFI<sup>16</sup>. Alguns dados sobre saúde indígena no Brasil

Conforme os dados estatísticos quanto à saúde indígena, é possível compreender e analisar melhor a situação da saúde dessas populações. Toda a precariedade da saúde indígena se revela nas estatísticas. A Funai reconhece que a mortalidade infantil entre os povos indígenas é superior à média nacional. Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o coeficiente de mortalidade infantil no Brasil em 2004 alcançou 25,1 para cada mil, e no caso dos indígenas ele alcançou, no mesmo ano, 47,48 para cada mil. No Acre, o IBGE divulgou um estudo que mostra que o nível de mortalidade de crianças indí-

**Segundo levantamento do IBGE, o coeficiente de mortalidade infantil no Brasil em 2004 alcançou 25,1 para cada mil**

**Os dados mostram que, para cada mil nascidos vivos, 60 acabaram morrendo devido à falta do exame pré-natal, à falta de higiene e a questões culturais**

genas é vinte vezes maior que o indicado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que é de três mortes para cada mil nascidos vivos.<sup>17</sup>

Considerando a distribuição por faixas etárias, vemos que, entre os menores de um ano, a causa mais freqüente de morte, no período de 2001 a 2003, está relacionada às afecções perinatais, as quais estão intimamente ligadas às condições de saúde e nutrição, ao nível de escolaridade e de vida das mulheres, como também à qualidade da atenção no pré-natal e no parto. Os dados mostram que, para cada mil nascidos vivos, 60 acabaram morrendo devido à falta do exame pré-natal, à falta de higiene e a questões culturais<sup>18</sup>

Quase 50% das mortes são registradas entre menores de cinco anos de idade. As causas mais freqüentes são doenças transmissíveis, principalmente infecção respiratória, parasitose intestinal, malária e desnutrição.<sup>19</sup> Na população indígena, proporcionalmente, morrem mais crianças (números superiores a 30% do total de óbitos entre indígenas aconteceram entre menores de cinco anos de idade) do que na população amarela, em meio à qual esse percentual não chegou a 3%.

Quanto aos nascimentos em que as mães tinham de 10 a 14 anos, constatou-se maior proporção (de 1,7% e 2,3%) nos anos de 2002 e 2003. Em 2003, o índice de nascimentos de mães adolescentes com 15 a 19 anos, entre os nascidos negros e indígenas, foi de 28,8% superior em relação aos nascidos brancos. Por outro lado, os menores percentuais de sete ou mais consultas (pré-natais) ocorreram entre as mães de nascidos indígenas (28,4% e 26,7%) e pardos (35,2% e 37%).<sup>20</sup>

As principais causas dos óbitos na população indígena adulta, em 2003, foram externas (16,7%), seguidas das doenças do aparelho circulatório (16,6%), respiratório (13,9%) e as doenças infecciosas e parasitárias (13,7%). As causas externas se destacam especialmente na Região Centro-Oeste (20,6%) e a maior proporção de óbitos por doenças do aparelho circulatório se deu no Sudeste (28,9%).<sup>21</sup> O fato de serem as causas externas as responsáveis pela maioria dos óbitos está sinalizando uma situação de risco elevado em que a população indígena se encontra, como no caso de Pernambuco, onde das 114 mortes registradas como causas externas, 72 (63,2%) foram homicídios e 5 (4,4%) suicídio. O percentual por causas mal-definidas na população indígena no Brasil

teve um aumento significativo a partir de 1998 e vem variando entre 20% e 25% (Brasil, 2005). Isso retrata que ainda a captação e a qualidade da informação são insatisfatórias.<sup>22</sup>

A Comissão Pró-Yanomami verificou que os casos de malária registrados em 2005 na Terra Indígena Yanomâmi (Roraima e Amazonas) aumentaram 164% em relação a 2004, passando de 622 pra 1.645. As principais causas da epidemia, segundo a entidade, são os atrasos no repasse de verbas e a burocracia na compra de remédios e no pagamento de horas-vôo (aluguel de aviões) para a remoção dos doentes.

O Wapichana Clóvis Ambrosio, do Conselho de Saúde Indígena de Roraima, alega nunca ter havido um programa de governo real e eficaz para os povos indígenas. Aponta, entre outros problemas, a inexistência de profissionais preparados para fazer atendimento ao índio e a indolência em transpor distâncias. “Os médicos e enfermeiros não querem andar a pé para atender o índio”, conta. “As situações se complicam mais ainda quando a assistência tem de ser feita a uma comunidade que não fala o português”, diz Ambrosio.<sup>23</sup>

É importante evidenciar a relevância desses dados, já que é notório o impacto social de uma mortalidade infantil tão expressiva como a observada nas comunidades indígenas (Brasil, 2005). Dois anos após a Funasa mudar as diretrizes para a aplicação de recursos no sistema de assistência indígena, denúncias contra a ineficiência do atendimento surgem em diversos estados. Atualmente, os esforços do órgão relacionados à saúde indígena se concentram em campanhas de vacinação, ampliação de atendimento médico-hospitalar e combate à desnutrição.

### 3.1. Acesso aos serviços de saúde aos povos indígenas

As lideranças indígenas destacam, entre outros, os seguintes problemas:

- Falta de autonomia administrativa e financeira dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), considerados hoje, em sua maioria, meros departamentos das coordenações regionais da Funasa, quando não instrumentos de uso político eleitoral;
- Ausência de uma política de recursos humanos com formação específica, valorização e profissionalização de Agentes Indígenas de

**“Os médicos e enfermeiros não querem andar a pé para atender o índio”**

Saúde (AIS) e técnicos das próprias comunidades nos diversos segmentos da saúde;

- Falta de uma gestão participativa, com controle social efetivo, por deficiências na capacitação dos conselheiros indígenas;
- Municipalização da gestão da saúde indígena;
- Falta de regras claras próprias para as organizações indígenas conveniadas com a Funasa.

### 3.2. Demandas, necessidades e indicativos de ação relativos à saúde indígena

Segundo lideranças indígenas e dirigentes de organizações indígenas conveniadas com a Fundação Nacional de Saúde e/ou membros da Comissão Intersectorial de Saúde Indígena (CISI), as principais reivindicações das nações indígenas a serem cobradas do Ministério da Saúde foram encaminhadas em documento ao ministro da Saúde em 2005, as quais sintetizam as necessidades da saúde indígena no País:

- Garantia da autonomia administrativa e financeira dos DSEIs, visando mais agilidade e eficiência nos serviços de atendimento à saúde dos povos e comunidades indígenas;
- Garantia da implementação integral do modelo de gestão da saúde construído a partir das Conferências Nacionais de Saúde Indígena e baseado nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas. Para isso é fundamental garantir a participação efetiva dos representantes dos povos indígenas no planejamento, na execução e na avaliação das ações, priorizando os Agentes Indígenas de Saúde, Microscopistas Indígenas, Agentes da Medicina Tradicional e todas as demais funções que puderem ser desenvolvidas pelos próprios membros das comunidades, como preconizam a Constituição Federal e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
- Capacitação dos integrantes indígenas dos Conselhos Locais e Distritais de Saúde Indígena para garantir fiscalização e monitoramento eficiente da aplicação dos recursos e da execução das ações da Funasa;
- Estruturação da Funasa para assumir de fato suas responsabilidades com a saúde indígena e impedir a municipalização da gestão do setor;

- Criação de regras claras próprias para as organizações indígenas conveniadas com a Funasa, conforme deliberação explícita da última Conferência Nacional de Saúde Indígena, ratificada pela XII Conferência Nacional de Saúde;
- Garantia da ampla participação dos povos e organizações indígenas na construção e realização da próxima Conferência Nacional de Saúde Indígena.

O mais recente espaço de discussão de grande relevância em torno do tema abordado neste texto é a 4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena (CNSI), realizada em Rio Quente/ Goiás entre 27 e 31 de março de 2006. O encontro teve uma etapa de âmbito local, que aconteceu de setembro a dezembro de 2005 e envolveu mais de 12.500 pessoas, e outra de âmbito distrital, no período de outubro de 2005 a fevereiro de 2006, que contou com a participação de 4.500 em 34 conferências. O Regimento da Conferência definiu, tanto para as etapas locais e distritais quanto para a etapa nacional, o tema central “Distrito Sanitário Especial Indígena: território de produção de saúde, proteção da vida e valorização das tradições” e os eixos temáticos:

- I. Direito à saúde
- II. Controle social e gestão participativa
- III. Desafios indígenas atuais
- IV. Trabalhadores indígenas e não-indígenas em saúde
- V. Segurança alimentar, nutricional e desenvolvimento sustentável.

O documento foi construído pela Comissão Organizadora da 4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena, em conjunto com a Comissão Inter-setorial de Saúde Indígena (CISI), lideranças indígenas, organizações e instituições, e aprovado pelo plenário do Conselho Nacional de Saúde em junho de 2005.

*“...Para debater a produção de saúde, a proteção da vida e a valorização das tradições, a 4ª Conferência Nacional de Saúde discutirá o tema a partir do território, organizado, no país, em 34 DSEIs, ampliando o debate para temas que refletem o interesse da população indígena brasileira, que conta aproximadamente com 701.462 pessoas, pertencentes a cerca de 220 povos, falantes de mais de 180 línguas*

**Cada um desses povos tem sua própria maneira de entender e se organizar diante do mundo**

*identificadas, 156 (86%) na Amazônia Legal e 24 (14%) nas demais regiões, segundo o censo do IBGE 2000. Cada um desses povos tem sua própria maneira de entender e se organizar diante do mundo, com diferentes manifestações culturais, sociais, políticas, religiosas, econômicas, de relação com o meio ambiente e ocupação de seu território, com necessidades específicas que precisam ser atendidas e respeitadas...” (Documento Base, 2005).*

## **Conclusão**

No Brasil atual, por mais que possa parecer discurso requeentado e repetido, pois já assimilado, é preciso sempre ainda ressaltar que o direito à saúde e seus avanços obtidos por meio da implantação<sup>24</sup> do Sistema Único de Saúde constitui uma construção que foi penosamente realizada por meio da luta social e popular no País nas últimas décadas. Não se trata, portanto, de uma declaração de gratidão em face a uma dádiva concedida, mas do reconhecimento do resultado de um processo político e social histórico minucioso que exigiu esforços incomensuráveis de diversos sujeitos sociais (coletivos e individuais) brasileiros.

Diante, contudo, do fato de que o direito à saúde no Brasil (e este breve relatório que está por ser encerrado demonstra bem isso) ainda tem muito caminho a percorrer até que possa ter indicações e demonstrações melhores de satisfação, não sobram convicções de que, definitivamente, a responsabilidade por essa tarefa de grande abrangência precisa ser de todos os segmentos sociais brasileiros. A construção do Sistema Único de Saúde precisa ser assumida pelo Estado, por intermédio dos gestores públicos, implantando políticas públicas que assegurem a proteção, a promoção e a reparação da saúde dos brasileiros. Também precisa ser abraçada pela sociedade que, mediante seus espaços de organização e articulação, atue sistematicamente nos fóruns de participação popular, promovendo o controle social acerca das políticas públicas. E, finalmente, precisa ser feita ainda pelos trabalhadores e profissionais da saúde, por meio de uma atuação que vise cada vez mais à humanização do acesso aos serviços e ações em saúde e do atendimento à população.

O direito à saúde do Brasil ainda está longe de ser uma realidade objetiva, está-se muito mais para a constatação de sua violação rotineira. No

entanto, pode-se concluir com tranquilidade que já foi pior. Negar ao cidadão brasileiro o acesso e a garantia à saúde já foi mais fácil e admissível que atualmente o é. O que falta, agora, é insistência e ousadia na busca pela implantação dos princípios e mandamentos legais em vigor. Também se precisa efetivar a inversão da lógica dos cuidados. Tem-se instituída a prática que promove a garantia dos direitos a partir da capacidade de indivíduos e grupos de reclamar e conclamar pelos seus direitos. Assim, tem mais direito quem, na maioria das vezes, menos precisa reclamá-lo; e, por conseqüência, tem menos acesso ao direito aqueles que justamente mais precisam acioná-lo. Nesse sentido, assegurar o direito à saúde no Brasil está relacionado ao fato de cada vez mais se constituir como premissa necessária a valorização integral da pessoa, no sentido de promover a sua existência em todos os aspectos elementares, para além da saúde como acesso a serviços e ações. É uma busca incansável, mas plenamente possível e intensamente promissora.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATHIAS, Renato ; MACHADO, Mariana. A saúde indígena no processo de implantação dos Distritos Sanitários: temas críticos e propostas para um diálogo interdisciplinar. *Cadernos Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.17 n.2, mar./abr. 2001.

ATHIAS, R. M. . Saúde dos Povos Indígenas - Reflexões sobre Antropologia Participativa. In: LANGDON, Esther Jean; GARNELO, Luíza. (Org.). *Índios, antropólogos e gestores de saúde*. Rio de Janeiro: ContraCapa, 2004, p. 217-232.

BOTH, Valdevir; BRUTSCER, Volmir. A atuação do CEAP em Passo Fundo: educação popular e o exercício do controle social do SUS. In KUJAWA, Henrique; CARBONARI, Paulo(Org.) *Luta pelo direito humano à saúde: experiência de Passo Fundo*. Passo Fundo: Méritos, 2004.

\_\_\_\_\_. Fórum Municipal de Saúde: a organização como garantia do controle social. In KUJAWA, Henrique; CARBONARI, Paulo (Org.) *Luta pelo direito humano à saúde: experiência de Passo Fundo*. Passo Fundo: Méritos, 2004.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *O CNS e a construção do SUS: referências estratégicas para melhora do modelo de atenção à saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *III Conferência Nacional de Saúde Indígena*. Brasília, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Documento-Base – 4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena – Distrito Sanitário Especial Indígena: território de produção de saúde, proteção da vida e valorização das tradições. Brasília, 2005.

BRASIL. SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. *Saúde Brasil 2005: uma análise da situação de saúde no Brasil*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BRAVA, Silvio (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortês, 2002.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Teoria democrática e conselhos de política social. In BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (orgs.). *Política social e democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

DAVIGNO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAVIGNO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ELIAS, Paulo Eduardo. A saúde como política social no Brasil. In: ASSOCIAÇÃO JUÍZES PARA A DEMOCRACIA (VV.AA.). *Direitos humanos; visões contemporâneas*. São Paulo: Método Editoração, 2001.

KUJAWA, Henrique. Controle social: um desafio para efetivação do SUS. In: KUJAWA, Henrique; CARBONARI, Paulo (Orgs.) *Luta pelo direito humano à saúde: experiência de Passo Fundo*. Passo Fundo: Méritos, 2004.

BRASIL. Lei nº 9.836, de 23 de setembro de 1999. Acrescenta dispositivos à Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9836.htm>. Acesso em 7 dez. 2006.

PELEGRINNI, Marcos. *A política de saúde indígena*. Abril, 2002. Disponível em: [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org). Acesso em 06mar. 2006.

PEREIRA, Portyra Amazoneide Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (orgs.). *Política social e democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

SCHIMIDT, João Pedro. Condicionantes culturais das políticas públicas no Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE . FUNASA. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/>. Acesso em: 7 dez. 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAVIGNO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VIANNA, Fernando e Zanchetta, Inês. *Mudanças na política de saúde indígena causam preocupações e desconfianças*. ISA, 11/2/2004.

## NOTAS

<sup>1</sup> Do CEAP contribuíram os educadores Henrique Kujawa e Jair Andrade, a respeito dos elementos introdutórios da saúde pública no Brasil; do CNMP contribuíram as educadoras Polyana Magalhanes e Diana Mores, a respeito da saúde indígena.

<sup>2</sup> ELIAS, 2001:138.

<sup>3</sup> Cf. BRASIL, 2003: 32 et seq.

<sup>4</sup> Esta expressão foi cunhada na história brasileira durante o governo ditatorial de Médici e serviu como propaganda legitimadora ao período de maior intensidade de perseguições, tortura, exílio e morte dos supostos “subversivos”.

<sup>5</sup> A Lei 8.142/90 foi a reedição, devido à pressão social, dos artigos vetados pelo então presidente da República Fernando Collor. Ela prevê a instituição de duas instâncias formais de participação: as conferências e os conselhos de Saúde nas três esferas de governo. Estabelece ainda que os conselhos têm caráter deliberativo e que devem ser compostos de forma paritária, garantindo que 50% dos participantes representem os cidadãos usuários do Sistema Único de Saúde.

<sup>6</sup> Sobre este aspecto, o texto é uma adaptação do texto *Controle Social: um desafio para efetivação do SUS*, publicado em Kujawa: Carbonari (org.), 2004.

<sup>7</sup> SHIMIDT(2001) considera que podemos diferenciar duas grandes compreensões da democracia moderna: “a concepção processual representativa, de corte liberal: a democracia é pensada no âmbito da política institucional e entendida, fundamental-

mente, como método de seleção dos governantes através do voto (...) a democracia social e participativa, concepção que abrange tanto a esfera político-institucional quanto a econômica e social. A democracia exige o voto, mas requer também mecanismos de instauração de níveis razoáveis de igualdade social e econômica, bem como a ampla participação dos cidadãos nas decisões políticas” (p. 267-268).

<sup>8</sup> Conceito de origem weberiana e bastante difundido na literatura nacional, o patrimonialismo consiste em gerir a coisa pública como se fosse privada, na não-distinção entre os recursos públicos e os particulares. (SHIMIDT, 2001: 275).

<sup>9</sup> “... o clientelismo perpassa toda a histórica política do país, constituindo-se, fundamentalmente, numa relação de troca de favores entre agentes políticos, agentes econômicos e cidadãos”. (SHIMIDT, 2001: 276).

<sup>10</sup> Relatos com essas informações são freqüentes no Curso de Formação de Agentes Multiplicadores do Direito à Saúde, desenvolvido pelo CEAP e Fórum Sul da Saúde, que reúne lideranças dos três estados do sul. Também podem ser encontrados em Tategiba, 2002.

<sup>11</sup> Para aprofundar esta temática ver Brutscher; Both (2004a).

<sup>12</sup> Trata-se de uma organização de caráter social e político que congrega sujeitos sociais individuais e coletivos que atuam na luta pelo direito humano à saúde nos três estados do sul do Brasil (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

<sup>13</sup> Um relato mais detalhado e aprofundado sobre o histórico do Fórum Municipal de Saúde de Passo Fundo encontra-se em Both; Brutscher (2004b).

<sup>14</sup> Desde o início da década de 1990, assim como em Passo Fundo, existiam experiências de fóruns em Santa Catarina (conhecido como Fórum Popular de Saúde – FOPS) e na Grande Curitiba. No Rio Grande do Sul tínhamos a experiência de Conselho Estadual, muito atuante, hegemônico pelos usuários, que criava espaços de formação e de debates aglutinando os diversos sujeitos sociais populares.

<sup>15</sup> III CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE INDÍGENA. 2001. Relatório. Funasa, 2001.

<sup>16</sup> Nota: FÓRUM de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena. CIMI, 2005.

<sup>17</sup> A Tribuna. Disponível em: <http://www.jornalatribuna.com.br/>. Acesso em: 27 jan. 2005.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> BARRETO, Paula Menna. Índios ainda sofrem discriminação. *Agência Brasil*. Disponível em: [www.folhadoamapa.com.br](http://www.folhadoamapa.com.br). Acesso em: 19 abr. 2004

<sup>20</sup> Fonte: Secretária de Vigilância em Saúde – SVS/MS

<sup>21</sup> Fonte: Secretária de Vigilância em Saúde – SVS/MS

<sup>22</sup> Fonte: Secretária de Vigilância em Saúde – SVS/MS

<sup>23</sup> BARRETO, Paula Menna. *Taxa de mortalidade de índios é três vezes maior*. Informe Sergipe. abr. 2004. Disponível em: [http://www.informesergipe.com.br/pagina\\_data.php?sec=10&rec=3938&aano=2004&mms=4](http://www.informesergipe.com.br/pagina_data.php?sec=10&rec=3938&aano=2004&mms=4). Acesso em: 07 dez. 2004.

<sup>24</sup> Talvez, sim, seja sempre necessário reconhecer que essa implantação é ainda muito parcial e, em muitos casos, parca; e que a luta atual seja justamente para a efetivação do direito à saúde satisfatoriamente reconhecido no circuito legal brasileiro.

# **DIREITOS HUMANOS, DESCENTRALIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA E ACESSO UNIVERSAL AO TRATAMENTO ARV: NOTAS SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE HIV/AIDS NO ÂMBITO DO PIDESC\***

**CRISTINA CÂMARA**

**GLADYS ALMEIDA**

## **Introdução**

*Saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a simples ausência de doenças e outros danos.”*

Organização Mundial da Saúde (1946)

Este documento tem por objetivo iniciar um processo de monitoramento dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro junto ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (dezembro/1966), incluindo as recomendações e sugestões propostas pelo Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (DESC) das Nações Unidas à luz de ações e políticas desenvolvidas no campo da saúde, em especial de HIV e Aids<sup>1</sup>. Entende-se saúde como um direito humano fundamental, indispensável ao exercício de outros direitos humanos.

São obrigações do Estado: respeitar, proteger, promover e efetivar os direitos econômicos, sociais e culturais, a partir da universalidade e indivisibilidade deles<sup>2</sup>, os quais realizam-se por meio de políticas públi-

cas. A importância do PIDESC em grande parte dirige-se à “... inércia estatal, na negligência ou recusa dos órgãos públicos em limitar ou controlar o poder econômico privado”<sup>3</sup>.

Tendo por base a concepção de que cidadania não é um conjunto de direitos iguais para todos e que direito à saúde não se restringe a uma vida saudável, mas pressupõe liberdades e direitos de controle sobre o próprio corpo, incluindo liberdades sexuais e reprodutivas, as referências utilizadas neste momento foram o Artigo 12 do PIDESC (especialmente a alínea c), onde se lê:

*1. Os Estados-Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental.*

*2. As medidas que os Estados-Partes no presente Pacto deverão adotar, com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito, incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:*

*a. A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento são das crianças;*

*b. A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente;*

*c. A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças;*

*d. A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade.*<sup>4</sup>

Também se consideraram as seguintes recomendações do Comitê DESC:

*3. O Comitê recomenda que o Estado-Parte melhore seus programas de formação em direitos humanos de forma a garantir melhor conhecimento, consciência e aplicação do Pacto e de outros instrumentos internacionais de direitos humanos, em particular junto ao Judiciário, aos operadores oficiais do direito e a outros atores responsáveis pela implementação do Pacto.*

*11. À luz da indicação dada ao Estado-Parte, de que a reforma do sistema previdenciário prevê a melhoria do papel do*

*Estado em áreas fundamentais do desenvolvimento social, o Comitê recomenda ao Estado- Parte que o sistema de seguridade social e as medidas de desenvolvimento social levem em conta as necessidades dos grupos vulneráveis e marginalizados.*<sup>5</sup>

Após a identificação dos aspectos da política nacional que mereceriam destaque no momento, inicialmente foram utilizadas como estratégias as experiências e reflexões dos Gapa's de São Paulo e Rio Grande do Sul, da RNP+, as informações da Área de Promoção de Direitos Humanos do Gapa-Bahia e fontes bibliográficas, além dos seguintes documentos: PIDEESC, documento elaborado pela Plataforma DhESC Brasil – *Recomendações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) ao Estado Brasileiro* – e o *Boletim Epidemiológico AIDS/DST 2005*, do Ministério da Saúde<sup>6</sup>. Os instrumentos utilizados foram casos observados no cotidiano da Assessoria Jurídica do Gapa-Bahia que reverberaram em outras experiências nacionais e fatos políticos com ampla repercussão na imprensa. Enfatizaram-se alguns aspectos a partir de três ações e/ou políticas que vêm exigindo extrema atenção da população brasileira no que se refere à epidemia de HIV e Aids. As três referências apresentadas aqui retratam limitações ao exercício pleno dos DhESC, desde o foco na vida cotidiana, evidente nas demandas de indivíduos, passando por uma questão central de âmbito nacional, até a tensão que extrapola as fronteiras brasileiras, ao mesmo tempo em que se faz presente naquele cotidiano apontado inicialmente. São elas:

1. A efetivação dos direitos das Pessoas Vivendo com HIV e Aids (PVHA): desafios em decorrência de fatores socioculturais e políticos;
2. A implantação da Política de Incentivo no âmbito do Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids; e
3. O acesso universal ao tratamento anti-retroviral (ARV).

A despeito dos ganhos e avanços do Programa Brasileiro de DST e Aids, há limites nas respostas necessárias ao enfrentamento da epidemia e situações que põem em xeque o acesso aos direitos humanos, devido às peculiaridades dela mas, também, às desigualdades sociais existentes no País. Além disso, o processo de descentralização de ações e recursos dirigidos às respostas para HIV e Aids evidencia tensões no âmbito local e problemas quanto à estrutura dos serviços de saúde e à capacitação de recursos humanos, entre outros.

No cenário internacional, o Brasil não se encontra entre os países mais afetados pela epidemia: apresentou taxas de prevalência de 0,6%, na população geral, em 2004. Entretanto, em números absolutos, é o mais afetado na América Latina, até mesmo por sua dimensão populacional, extensão territorial e diversidade cultural. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2004, estimou a população brasileira em mais de 180 milhões de habitantes.

Os últimos dados do Ministério da Saúde registram que, entre 1980 e junho de 2005, foram notificados 371.827 casos de Aids no Brasil e registrados 171.923 óbitos até 2004. Do total, 251.979 foram do sexo masculino e 118.520 do sexo feminino. A faixa etária predominante vai dos 25 aos 49 anos para ambos os sexos. Grande maioria dos dados notificados está na Região Sudeste: 234.736 casos.

Apesar de alguns estudos demonstrarem a tendência de estabilização da epidemia no Brasil, isso é bastante variável se comparadas as regiões. Há uma desaceleração na Região Sudeste, especialmente em São Paulo (que detém mais da metade dos casos registrados no País), mas as regiões Nordeste, Norte e Sul ainda apresentam tendências de crescimento da epidemia, devido a fatores diferenciados.

O sistema de notificação brasileiro registra os casos de Aids, não de HIV. O Ministério da Saúde estima em torno de 600 mil pessoas soropositivas em todo o País, de acordo com estudos realizados em 1998, 2000 e 2002 (Dourado *et al.*, 2006). Entretanto, esses dados têm sido apresentados invariavelmente nos últimos anos, gerando preocupações quanto à repercussão deles nas políticas públicas.

## **1. A efetivação dos direitos das PVHA: desafios em decorrência de fatores socioculturais e políticos**

*“... o respeito pelos Direitos Humanos envolve a proteção à dignidade do portador de HIV.”*

XLI Assembléia da Conferência Mundial de Saúde  
(1988)

Desde 1990, as ações no Judiciário vêm pressionando o Poder Executivo quanto à assistência integral e universal às PVHA, seguindo as

diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). As ações judiciais criaram uma ampla jurisprudência, legitimada pela Lei 9.313 de 13 de novembro de 1996 que tornou obrigatória a distribuição de ARV na rede pública de saúde<sup>7</sup>. A partir de 1997, o anúncio da distribuição da terapia tríplice fez com que o número de notificações de casos aumentasse, sugerindo que o estigma associado a uma doença mortal tenha sido minimizado pelas melhores condições de tratamento e pelo acesso aos novos medicamentos<sup>8</sup>. A mortalidade no Brasil caiu 50% e a qualidade de vida de pessoas com Aids melhorou, refletindo a eficácia da distribuição de ARV.

Ressalte-se que o impacto sobre a mortalidade deve-se à introdução do tratamento ARV, mas, também, ao manejo clínico mais adequado das infecções oportunistas<sup>9</sup>. Além disso, o atual perfil da epidemia impõe atenção a fatores primordiais à adesão ao tratamento que não se limitam aos ARV, como as condições de nutrição, as dificuldades de entendimento e aceitação da infecção pelo HIV e do tratamento necessário, outras cosmologias, visões de mundo, relações com profissionais de saúde, apelos religiosos etc., que certamente são diferentes dos que permitiram as respostas à epidemia até então. Nesse sentido, desigualdades sociais e pobreza, dois problemas diferentes mas totalmente imbricados, denotam multiplicidades de fatores e espaços socioculturais que não podem ser minimizados<sup>10</sup>.

Aspectos como acesso aos mecanismos de defesa dos direitos, enfrentamento de situações estigmatizantes, empobrecimento e desigualdades sociais estão, muitas vezes, diretamente ligados ao desconhecimento de direitos e de como efetivá-los, além das dificuldades de acesso às instâncias de proteção dos direitos do cidadão, como as Defensorias Públicas ou mesmo as Assessorias Jurídicas de Organizações Não-Governamentais que atuam no campo do HIV e Aids (ONG/Aids)<sup>11</sup>. Por esse motivo, destacamos a seguir três casos que demonstram tais dificuldades, limites e até mesmo despreparo do poder público para acolher as demandas da população. Essas queixas foram recebidas pela Área de Promoção de Direitos Humanos do Gapa-Bahia e são exemplares de situações não raras que podem perdurar durante meses, a despeito das jurisprudências já existentes<sup>12</sup>. Ressalte-se que a Bahia é o maior estado do Nordeste brasileiro, uma das regiões que ainda apresenta tendências de crescimento da epidemia de HIV e Aids.

**A Bahia ainda apresenta tendências de crescimento da epidemia de HIV e Aids**

**O juiz concedeu uma liminar determinando que o estado da Bahia fornecesse a medicação para a menor**

1.1. Caso 1 (Processo nº 2005.33.00.009279-4 – 6ª Vara Federal)

Trata-se do caso de uma menina de 13 anos, cujo estado de saúde encontrava-se bastante debilitado desde 2003. A situação agravou-se até ela não poder mais responder a qualquer tratamento com os anti-retrovirais disponíveis, e restou à médica receitar o Fuseon (inibidor de fusão, terceira geração de medicamentos da terapia ARV), medicamento novo à época, ainda não constante da lista oficial do Ministério da Saúde. Ele é indicado para a terapia de resgate, cuja aplicação se dá diretamente na corrente sanguínea, evitando assim a intercorrência de problemas estomacais.

Como a Coordenação Estadual de DST/Aids recusou-se a fornecer o Fuseon à paciente, em março de 2005 ela procurou o Gapa explicitando a situação. A advogada repetiu o requerimento administrativo e teve o pedido novamente negado sob a alegação de que o medicamento não poderia ser fornecido, pois não estava contido na lista oficial de anti-retrovirais do Ministério da Saúde. Assim, restou o caminho da via judicial, no qual uma ação foi ajuizada em 10 de maio daquele ano. No mesmo dia, o juiz concedeu uma liminar determinando que o estado da Bahia fornecesse a medicação para a menor, sob pena de pagamento de multa.

O estado ainda tentou recorrer da liminar, alegando que não poderia cumpri-la de imediato em razão da não-existência do remédio no Brasil. Entretanto, a Assessoria Jurídica do Gapa mostrou que havia outros casos de pacientes que estavam tomando o remédio no País, também por força de medida liminar, e indicou uma empresa em São Paulo que poderia importá-lo, além de ressaltar que a medicação em questão já fazia parte da lista oficial do Ministério da Saúde e que havia sido introduzida recentemente, fato que contrariava toda a argumentação que sustentava a negativa do estado<sup>13</sup>. Desse modo, não havia outro caminho para o juiz senão reforçar a ordem expedida na liminar para que a medicação fosse disponibilizada, sob pena de multa, o que foi cumprido. Poucos dias depois (2 de junho), a paciente começou a utilizar a medicação e retomar o tratamento. O caso traz à tona o uso da via judicial para a garantia de tratamento, dadas suas especificidades e impasses diante das ações governamentais no âmbito estadual.

Atualmente, em torno de 170 mil PVHA no Brasil recebem o tratamento ARV gratuitamente. Entretanto, os medicamentos são aprovados por um grupo técnico antes de serem adquiridos pelo Ministério da Saúde e disponibilizados para a população. O governo brasileiro conta com grupos de especialistas que assessoram o PN-DST/AIDS na elaboração de um consenso médico-terapêutico. Quando o remédio a ser utilizado pelo paciente ainda não consta desse consenso, as PVHA têm conseguido ganho de causa por meio da Justiça, desde que comprovados o estado de saúde e a real necessidade do novo medicamento, como no caso mencionado.

O governo, em suas três esferas de atuação, tem o dever de prover o acesso e as condições de saúde a todos os cidadãos, com prioridade para crianças e adolescentes, neste caso uma adolescente soropositiva. Apesar de as compras de ARV serem da responsabilidade da esfera federal, em geral, uma ação judicial é dirigida ao governo local, que deverá cumprir o estabelecido na legislação brasileira sobre saúde. Ressalte-se ainda, nesse caso, o fato de médicos que não eram infectologistas e não dominavam as questões relativas ao tratamento ARV terem minimizado o relatório da médica da paciente, uma funcionária do governo que atende a adolescente há anos.

## 1.2. Caso 2 (Processo 24859-2/2003 – 1º Juizado Cível do Consumidor Barris)

A autora da queixa tentou matricular a filha em uma escola privada próxima da sua casa depois que soube da existência de vagas disponíveis. Entretanto, ao se dirigir ao estabelecimento, foi informada pela direção que não poderia efetuar a matrícula por falta de vagas. Tal negativa ocorreu por duas vezes e ela pediu a vizinhas que ligassem para a escola, que informou-lhes sobre a disponibilidade de vagas.

No condomínio onde a autora da queixa vive, todos conheciam a sua sorologia positiva para o HIV, incluindo a diretora da escola, que morava no mesmo local. De fato, na segunda tentativa de matrícula, ao se dirigir à escola, a diretora lhe disse que só matricularia a filha dela se fosse apresentado um atestado comprovando que a menina não era portadora do HIV. Em maio de 2003, foi ajuizada uma ação de indenização por danos morais em razão da discriminação sofrida, a qual foi

julgada procedente em novembro de 2004 e condenou a escola a matricular a menina, bem como a indenizá-la no montante de R\$ 4 mil pelos danos morais sofridos. As duas partes recorreram da sentença: a escola alegou que a condenação foi injusta e requereu a retificação para excluir qualquer condenação. A pessoa que apresentou a queixa alegou que o valor da indenização fora baixo e requereu a majoração. Em outubro de 2005, o Tribunal de Justiça da Bahia negou prosseguimento ao recurso da escola-ré e acatou o recurso da autora da queixa, no sentido de majorar a condenação imposta, que passou a ser de R\$ 9,6 mil, sem possibilidade de novos recursos.

Apesar do ganho em favor da autora da queixa, cabe ressaltar o estigma que envolve a epidemia de HIV e Aids após 26 anos de sua existência no Brasil. Isso sem falar do desconhecimento da diretora da escola sobre as formas de transmissão do HIV, dada sua recusa em aceitar a aluna, o despreparo institucional e profissional e a ausência de uma política intersetorial – educação e saúde – no âmbito local, a despeito da política intersetorial firmada entre os Ministérios da Saúde e da Educação, de campanhas veiculadas pelos meios de comunicação de massa e precedentes existentes no País, como o amplamente divulgado “Caso Sheila”<sup>14</sup>.

**O GAPA-Bahia vem denunciando ao Ministério Público, para que este tome providências legais cabíveis relativas à insuficiência de kits de testagem de carga viral**

1.3. Caso 3 (nº 08140.000301/99-81 e nº 1.14.000.000555/2003-61 – Ministério Público Federal – Procedimentos Administrativos (PA); Ministério Público Estadual – Inquérito Civil 265/03 – Ações Cíveis Públicas

Desde 1999, o Gapa-Bahia, por meio de sua Assessoria Jurídica, vem denunciando ao Ministério Público – seja em âmbito estadual ou federal – para que este, como guardião dos Direitos Difusos e Coletivos, tome as providências legais cabíveis para solucionar os seguintes problemas: insuficiência de kits de testagem de carga viral, CD4 e genotipagem na rede pública de saúde; insuficiência de preservativos para a demanda da população; falhas na distribuição da medicação anti-retroviral; e ausência de medicamentos para doenças oportunistas nas farmácias que atendem PVHA, as quais têm que pagar por remédios que deveriam receber gratuitamente do Estado.

Dessas ações resultaram algumas audiências públicas, a última em março de 2004, que contaram com a participação de representantes do Gapa-Bahia e da RNP+, e nas quais os gestores do Estado e do município foram intimados a prestar esclarecimentos sobre a situação denunciada. Entretanto, apesar das providências, os problemas perduram sem que haja um desfecho com efetiva solução, mesmo após terem passado sete anos desde a primeira provocação ao Ministério Público.

A iniciativa das ações civis públicas junto ao Ministério Público foi de suma importância para que os entes públicos fossem chamados a prestar esclarecimentos relativos à pactuação das responsabilidades destes no tocante à distribuição dos medicamentos, anti-retrovirais ou para doenças oportunistas, e a dispensa de preservativos. A pactuação entre as três esferas de governo – União, estados e municípios – não raro vinha sendo apontada como a causa de atrasos e de falta da medicação, mas as devidas responsabilidades não eram assumidas e sim transferidas a outra esfera de governo.

Esse terceiro caso, referente a uma ação civil pública, está totalmente relacionado com o próximo ponto a ser abordado. Primeiramente, ainda que prevenção e assistência tenham sido conjugadas desde o início nas políticas para HIV e Aids no Brasil, à revelia das Agências Internacionais, o tripé prevenção-assistência-direitos humanos que orienta as ações do PN-DST/AIDS ainda não está totalmente presente nas ações e parcerias existentes no âmbito local. Em segundo lugar, no que se refere a orçamentos para aquisição de insumos e medicamentos, no caso da Aids o processo inicial foi de ações por parte do governo federal devido à dinâmica política de enfrentamento da epidemia. Ainda assim, essa aquisição para as infecções oportunistas é de competência das esferas locais, que em alguns casos ainda encontram dificuldades de dirigir parte de seu orçamento para tal, não dispõem de pessoal capacitado na gestão ou, na pior das hipóteses, priorizam acordos políticos em prol de interesses pessoais ou corporativos<sup>15</sup>.

Atualmente, o cenário da epidemia de HIV e Aids no Brasil requer, mais do que nunca, compromisso e desempenho do poder local, exigindo a capacitação de recursos humanos e o monitoramento do processo de gestão. Por sua vez, há a expectativa de que as responsabilidades de cada esfera de governo sejam mais bem definidas e assumidas com o recém-assinado “Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS” que reafirma a gestão compartilhada e solidária do SUS<sup>16</sup>.

**Atualmente, o cenário da epidemia de HIV e Aids no Brasil requer, mais do que nunca, compromisso e desempenho do poder local**

Vários estudos e análises do *The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS* (UNAIDS) indicam que “estigma e discriminação associados ao HIV e Aids são as maiores barreiras para prevenir futuras infecções, fornecer cuidado, apoio e tratamento adequados e minimizar seus impactos. Estigma e discriminação relacionados ao HIV/Aids são universais, ocorrendo em todos os países e regiões do mundo”<sup>17</sup>. Preconceito, estigma e discriminação foram debatidos no início da epidemia por aqueles infectados e diretamente afetados e constituem o cerne da questão, pois as evidências sobre seus impactos na prevenção e tratamento do HIV/Aids tornam-se cada vez mais nítidos<sup>18</sup>.

Os casos narrados são emblemáticos e demonstram a importância das jurisprudências criadas para HIV e Aids no Brasil. Entretanto, também denotam os desacertos ainda existentes e recorrentes das instâncias governamentais, especialmente no âmbito local, nas respostas ao HIV e Aids. Além disso, em alguns casos, a epidemia de HIV e Aids é utilizada em plataformas eleitorais, independentemente da corrente política, como figura de retórica, sem a devida atenção ao aprimoramento das políticas públicas nessa área.

Apesar de os dados das assessorias jurídicas das ONG/Aids não estarem sistematizados – portanto, não possibilitam uma visão nacional das demandas da população – e de não haver referências governamentais de monitoramento de direitos humanos em HIV e Aids, os resultados de pesquisas, *papers* e relatos em eventos e seminários denotam a importância da questão. Ressaltem-se ainda, as oportunidades diferenciadas, já que as pessoas que têm acesso às assessorias jurídicas das ONG/Aids conseguem encaminhar suas queixas com mais rapidez<sup>19</sup>, fato que evidencia lacunas no âmbito governamental e morosidade nos processos judiciais.

## 2. Implantação da Política de Incentivo no âmbito do Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids

*“... com ênfase na Descentralização, Regionalização, Financiamento, Programação Pactuada e Integrada, Regulação, Participação e Controle Social, Planejamento, Gestão do Trabalho e Educação na Saúde.”*

Pacto pela Saúde 2006

A responsabilidade do Estado, em suas formas de governo, é não só não violar os direitos humanos, mas também prover condições para que as pessoas realizem-nos da melhor forma possível<sup>20</sup>. Em 1993, o Brasil estabeleceu um acordo de empréstimo com o Banco Mundial visando responder à epidemia no País. Os recursos advindos sempre estiveram aquém do orçamento geral mobilizado para HIV e Aids, especialmente devido à compra de medicamentos, totalmente custeada com verba do governo brasileiro. Entretanto, os recursos externos tiveram um papel estratégico, pois possibilitaram agilidade e autonomia na gestão financeira no âmbito federal, seja na transferência de recursos para estados, municípios e organizações da sociedade civil, seja na estrutura organizacional do Programa Nacional, especialmente quanto ao seu quadro de pessoal e à capacitação sistemática de profissionais nas diversas áreas do conhecimento.

Os eixos descentralização, institucionalização e sustentabilidade marcaram o Projeto “AIDS II”, acordado entre o governo brasileiro e o Banco Mundial prevendo-se o final do acordo de empréstimo e a necessidade de manutenção das ações realizadas até então. Há um esforço para que o SUS absorva as ações desenvolvidas com esses recursos<sup>21</sup>.

Atualmente, o planejamento das ações de enfrentamento do HIV e Aids é realizado por meio de Planos Estratégicos Estaduais plurianuais e de Plano de Ações e Metas (PAM) anuais por parte dos 26 estados da Federação, Distrito Federal e 425 municípios, cobrindo mais de 90% da população e dos casos de Aids registrados no País. No entanto, o processo de descentralização das ações, especialmente as articulações com a sociedade civil, tem sido gradativo; não se trata de algo simples e evidencia os limites do SUS, quando observado o conjunto das necessidades de saúde locais.

No que se refere às organizações da sociedade civil, desde o início da década de 1990 o Programa Nacional apóia financeiramente projetos e ações desenvolvidos por essas organizações, que realizam em grande parte as ações de prevenção com segmentos da população vulneráveis ao HIV. Entretanto, com o processo de descentralização esse apoio depende também dos compromissos assumidos pelos Programas Estaduais e Municipais de DST/Aids.

A partir de 2002, o governo brasileiro instituiu a Política de Incentivo no âmbito do PN-DST/AIDS. Ela pressupõe o repasse de verbas

**A partir de  
2002, o  
governo  
brasileiro  
instituiu a  
Política de  
Incentivo no  
âmbito do PN-  
DST/AIDS**

orçamentárias do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, o Fundo a Fundo<sup>22</sup>, realizado a partir de critérios epidemiológicos e seguindo a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS), que orienta a regionalização da atenção segundo a complexidade dos serviços de saúde. Para que os estados, municípios e o Distrito Federal sejam qualificados para receber os investimentos, devem elaborar um PAM. Os recursos governamentais destinados às organizações da sociedade civil gradativamente passam a ser da responsabilidade dos estados, pressupondo que os critérios para seleção, repasse de recursos financeiros e monitoramento deles sejam previstos em conjunto quando da elaboração dos PAM. De acordo com a Portaria 2.313 de 19/12/2002 do Ministério da Saúde, os estados devem repassar 10% do total de recursos, obrigatoriamente, ou mais para ações desenvolvidas pela sociedade civil organizada. Os municípios não têm essa obrigatoriedade, mas estimula-se que façam o mesmo. No âmbito do Ministério da Saúde, por intermédio de concorrências públicas, o limite para os projetos de ONG aprovados era de R\$ 50 mil por ano. Com a descentralização, está entre R\$ 30 mil e R\$ 40 mil, o que implica em dificuldades para a manutenção das atividades das ONG e, por sua vez, gera conflitos em municípios muito pequenos que recebem da União, em alguns casos, menos ainda. Trata-se de um fator preocupante não apenas pelo montante em si, mas devido ao risco de descontinuidade e redução das ações.

Quais os motivos que levaram o poder público a construir parcerias com a sociedade civil no campo do HIV e Aids? A pergunta parece óbvia, mas sua atualidade para o poder local é premente. Ao longo da resposta à epidemia no Brasil, o diálogo governo-sociedade civil tem ocorrido primordialmente com o governo federal, exceto nos últimos anos, quando as maiores capitais assumiram parcialmente esse papel. Desde o início, a epidemia exige ações não previstas na gestão pública. São as ONG/Aids, especialmente marcadas pela presença de PVHA, que trazem à tona novas demandas e organizam-se para buscar alternativas, muitas vezes em conjunto com o poder público.

As gestões locais são autônomas, mas dado o histórico da elaboração de políticas conjuntas para HIV e Aids, o Ministério da Saúde incentiva a participação da sociedade civil na elaboração dos PAM. Entretanto, isso nem sempre acontece, ainda que a Constituição Federal de

1988 estabeleça que a participação da comunidade é uma das diretrizes das ações, políticas e serviços de saúde no Brasil.

O processo de descentralização exige o reconhecimento de práticas anteriores e o investimento nas parcerias, garantindo autonomia às ONGs, definindo em conjunto os papéis de cada um dos atores envolvidos e reconhecendo o controle social sobre as políticas públicas de saúde como um elemento que impulsiona as respostas à epidemia. Os ativistas brasileiros têm demonstrado capacidade política e técnica ao longo dos anos, mas a qualidade e o poder advindos dela exigem constantes e ininterruptas capacitações, bem como a criação e o fortalecimento de espaços de intercâmbios entre si e alianças com outros atores sociais.

O processo de descentralização de ações e recursos também traz desafios para a sociedade civil, ao exigir um total domínio sobre o funcionamento do SUS e das instâncias de participação, especialmente os Conselhos de Saúde. Por um lado, são valorizadas iniciativas conjuntas, construídas de forma plural, democrática e transparente; por outro, a missão institucional das ONGs deve ser nítida e contundente para que nas reuniões entre os diversos atores locais a existência de posições diferentes e às vezes conflituosas não seja minimizada.

Apesar de a agenda universalista de direitos e proteção social e a participação na gestão pública serem características presentes na regulação do SUS, assegurando o exercício da cidadania, tradições arraigadas, relações estabelecidas com base no clientelismo e políticas conservadoras podem inibir essa participação. Nesse sentido, a efetividade dos processos de descentralização pressupõe tanto investimentos políticos quanto formais, exigindo cada vez mais que prevenção e assistência ao HIV e Aids sejam urgentemente incorporadas na atenção básica, além dos procedimentos de média e alta complexidade. Destacam-se aspectos como as Doenças Sexualmente Transmissíveis, a transmissão vertical do HIV e informações sobre a importância do diagnóstico precoce do HIV.

A sociedade civil organizada vem se capacitando para identificar as formas de intervir, onde, quando e a quem recorrer. Entende-se que o processo é dinâmico e que as alianças são feitas e refeitas a cada momento, de acordo com os cenários políticos locais. Por sua vez, o sucesso do processo de descentralização depende também do fortaleci-

**A sociedade  
civil  
organizada  
vem se  
capacitando  
para identificar  
as formas de  
intervir**

mento do próprio SUS, que possui problemas operacionais e realidades regionais diversas.

### **3. Acesso universal ao tratamento ARV**

“2. Todo portador do vírus da Aids tem direito à assistência e ao tratamento, dados sem qualquer restrição, garantindo sua melhor qualidade de vida.”

Declaração dos Direitos Fundamentais da Pessoa Portadora do Vírus da Aids – Porto Alegre, outubro de 1989

O artigo 12 do PIDESC estabelece o direito de todos às políticas de saúde, não só preventivas, mas também curativas. Para responder à universalização de atendimento, as políticas não podem estar atreladas aos seguros privados e a previdência social precisa assumir despesas com a aquisição de medicamentos. Por isso, é indispensável que o Estado “intervenha largamente no setor de produção e distribuição de medicamentos”<sup>23</sup>.

Atualmente, no cenário político brasileiro, o foco das atenções dirige-se à dinâmica da descentralização e à sustentabilidade do PN-DST/AIDS, especialmente no que se refere ao acesso ao tratamento ARV. Desde 1996, o Brasil garante o acesso universal a ele, e é o primeiro país em desenvolvimento a assumir esse compromisso. Isso ocorre por uma conjunção de fatores. Evidentemente, a vontade política de governantes e gestores foi e é fundamental no processo, mas em grande parte a conquista deve-se a mobilizações, proposições e pressões da sociedade civil organizada.

O acesso à terapia ARV no SUS ampliou a sobrevivência de PVHA, assim como contribuiu na redução da mortalidade em decorrência da Aids. De fato, o Brasil avançou no que se refere à qualidade de vida das PVHA. Foi estruturada uma rede de atenção com grande complexidade, acompanhando a produção de conhecimentos e tecnologia de ponta.

Por sua vez, o investimento nos ARV tem demonstrado importantes reduções de custos quando referido a internações hospitalares, agravos relacionados às infecções oportunistas e perda de mão-de-obra produtiva, entre outros. A adesão adequada aos esquemas ARV tem sido um fator primordial para otimizar o acesso ao tratamento, mantendo baixos níveis de resistência primária. Entretanto, cabe aqui ressaltar que a ade-

são ao tratamento é um desafio cotidiano para as PVHA, devido à sistemática exigida pelo tratamento e ao quadro de saúde da pessoa e suas condições de vida, que dificultam a ingestão dos comprimidos associados a períodos de jejum ou a necessidade de acondicionamento do medicamento, em muitos casos inexistente, sem falar nas resistências medicamentosas e na falência terapêutica propriamente dita. A existência de alguns grupos de adesão ao tratamento tem oferecido boas respostas, mas o protagonismo das PVHA ainda precisa ser fortalecido e valorizado na elaboração de políticas nessa área.

Um dos desafios do governo brasileiro tem sido a necessidade de aumentar a produção de genéricos de segunda linha para garantir a sustentabilidade da distribuição gratuita e universal de ARV para as PVHA. Apesar da grande pressão social – nacional e internacional – presente em debates públicos, nas manifestações dos ativistas, na defesa de profissionais de saúde e do Ministério Público, e do fato de o Conselho Nacional de Saúde, em 2005, ter recomendado ao Ministério da Saúde que utilizasse a licença compulsória para medicamentos importados, o Brasil ainda não o fez<sup>24</sup>. Entre os fatores, argumenta-se que o País ainda não possui a bioequivalência e a biodisponibilidade dos medicamentos genéricos. As instalações das plantas farmacêuticas e farmoquímicas brasileiras – públicas e privadas – estão em processo de obtenção da pré-qualificação, de acordo com os requisitos da Organização Mundial da Saúde (OMS).

A polêmica sobre o uso da licença compulsória tornou-se um tema de debate público, devido à pertinência dele e às repercussões trazidas pelas inúmeras manifestações realizadas no Brasil e no mundo por ativistas, especialmente PVHA, e, por sua vez, devido à posição do PN-DST/AIDS em favor de tal licença. Um marco nesse debate foi a Declaração Sobre o Acordo de TRIPS e Saúde Pública – a Declaração de Doha (2001) – que possibilitou aos governos protegerem a saúde pública sempre que esta estiver ameaçada<sup>25</sup>. O texto da Declaração é claro quanto aos direitos dos países-membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) fazerem uso da “flexibilidade implícita” no TRIPS, colocando a saúde pública como mais importante do que os interesses econômicos em jogo<sup>26</sup>.

Outro ponto importante em pauta diz respeito ao fato de que o crescimento do número de pessoas em tratamento é maior do que os investimentos do governo. Em torno de 70% do orçamento do Ministério da

**A polêmica sobre o uso da licença compulsória tornou-se um tema de debate público**

Saúde tem sido gasto com insumos e medicamentos, o que compromete os investimentos para manter a qualidade dos serviços, quanto à estrutura física e pessoal, por exemplo<sup>27</sup>. Além disso, a atenção à saúde nos municípios, que em última instância são os responsáveis pelas necessidades dos usuários, aumentou em volume e complexidade nos últimos anos. Há, muitas vezes, dificuldades de gestão por falta de compromisso do governante, mas, também, o volume de novos recursos para a saúde vem diminuindo, independentemente de a Emenda Constitucional 29, ainda não regulamentada, garantir o mínimo a ser investido.

De modo geral, esse quadro levou à falta de ARV em 2004 e 2005, o que nunca havia ocorrido, e revelou a necessidade de uma política contundente para reduzir os gastos com medicamentos ARV. A política brasileira tem investido na produção nacional de medicamentos não-patenteados, na negociação de preços com a indústria farmacêutica e na atuação internacional para alterar as leis sobre propriedade intelectual e acesso a medicamentos. Além da licença compulsória, urge a elaboração de uma política mais explícita e efetiva para investir e desenvolver a capacidade tecnológica e científica da produção farmacêutica, especialmente dos medicamentos ARV<sup>28</sup>.

#### 4. Desafios

De 1966 até o momento atual, muita coisa mudou. O surgimento da Aids criou novos obstáculos para a realização do direito à saúde, tal como interpretado pelo Artigo 12 do PIDESC, por ter sido mais difundida do que o câncer, por exemplo, e devido a seu rápido crescimento na população mundial<sup>29</sup>. Cada vez mais o debate sobre os direitos humanos tem sido premente para a defesa de indivíduos e grupos sociais desfavorecidos, mas também tem sido manipulado na defesa de interesses que não condizem com tais direitos. A pandemia de HIV e Aids tem sido um ícone nessa discussão, e traz à tona pontos de tensão e explicita interesses de grupos sociais diversos. Neste sentido, a Declaração de Doha é exemplar.

A mudança no perfil da epidemia no Brasil e as necessárias respostas a ele complexificam-se quando as questões socioeconômicas e culturais tornam-se centrais e, cada vez mais, extrapolam o campo da saúde. Nem por isso a quebra de patentes é menos importante do que a evidência da pauperização da epidemia. Ao contrário, a interdependência

**O surgimento da Aids criou novos obstáculos para a realização do direito à saúde**

entre saúde e pobreza e o acesso a direitos para superar condições adversas tornam-se imperativos para que os DhESC sejam assumidos como parte da pauta de discussões e negociações referentes ao HIV e Aids, garantindo-se a universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos. O acesso à terapia ARV, neste momento, é o pretexto para a execução de um conjunto de direitos universais, interdependentes e indivisíveis, considerando o acesso ao tratamento como um direito humano e associando-o a condições de moradia, à alimentação, à educação, ao direito de ir e vir e a todos aqueles necessários a atender as demandas das PVHA e seus próximos.

A descentralização das políticas para HIV e Aids no Brasil é um fato e, em última instância, a atenção às PVHA é municipal, envolvendo o estado e o Ministério da Saúde de forma complementar. Isso condiz com a legislação do SUS, mas pode ser um grande problema para os municípios que não têm capacidade de resposta. O processo de municipalização dos Programas de DST/Aids constitui-se em um novo desafio aos direitos já adquiridos das PVHA. Nesse sentido, a descentralização precisa ser conjugada ao fortalecimento das necessárias respostas municipais.

O movimento social de luta contra HIV/Aids conseguiu mostrar a eficácia do uso dos recursos jurídicos e que o SUS é viável, mas há limites nessas respostas que não se restringem ao setor saúde. É sabido que a epidemia de HIV/Aids e seus efeitos sociais continuarão por muitos anos, tornando fundamental a presença dos ativistas na cena pública. Isso exigirá que a pauta dos direitos humanos seja ampliada e não encapsulada na agenda governamental, nos limites da racionalidade médica ou nas negociações entre Estado e Mercado.

Por tudo isso, é preciso distinguir “incapacidade” de “disposição” do Estado – nas três esferas de governo – para cumprir com as obrigações do Artigo 12 do PIDESC e poder atuar em parceria, com alianças, mas sem perder de vista a prioridade na melhoria das condições de saúde e de vida de cada cidadão. O reconhecimento dos DhESC das pessoas vivendo com HIV e Aids é uma condição para a resposta da saúde pública à epidemia.

**A descentralização das políticas para HIV e Aids no Brasil é um fato e, em última instância, a atenção às PVHA é municipal**

## 5. Recomendações ao governo brasileiro

1. Que seja regulamentada a Emenda Constitucional 29, que versa sobre os recursos para financiamento das ações e serviços públicos de saúde;
2. Que seja mantido um processo de capacitação continuado para os profissionais de saúde, educação e ativistas da sociedade civil sobre os DhESC, enfatizando as possibilidades de recursos judiciais por parte dos cidadãos e a interdependência entre saúde, democracia e desenvolvimento;
3. Que sejam garantidas a atualização e a ampla divulgação da rede de serviços gratuitos, governamentais, nos três níveis de poder existentes, para atender as demandas da população não restritas ao campo específico da saúde, como orientação jurídica e serviço social, entre outros;
4. Que os profissionais de saúde que atendem diretamente à população sejam capacitados – com avaliações periódicas das equipes – para o atendimento das populações vulneráveis ao HIV (homens que fazem sexo com homens, profissionais do sexo e usuários de drogas, especialmente injetáveis) e, quando necessário, para o encaminhamento para serviços especializados no âmbito da saúde e demais setores do serviço público, de forma correta e precisa sob o prisma dos direitos humanos;
5. Que seja criada uma política de atenção integral a crianças e adolescentes vivendo com HIV e Aids;
6. Que sejam fortalecidas as articulações com o Ministério da Previdência e Assistência Social gerando políticas de assistência às PVHA para além da área da saúde, visando garantir e facilitar o acesso a benefícios sociais para as PVHA, e que haja uma capacitação de recursos humanos para lidar com a questão de HIV/Aids;
7. Que sejam fortalecidas as articulações com o Ministério da Justiça visando à criação e ampliação das respostas das Defensorias Públicas nos estados;
8. Que, nas três esferas de governo, sejam amplamente divulgadas as informações condizentes com suas competências, responsabilidades e gestões pactuadas em favor do melhor acesso aos serviços do SUS e da qualidade de vida dos cidadãos;
9. Que sejam incentivados, promovidos e fortalecidos os eventos para divulgar e capacitar as ONG quanto ao funcionamento do SUS, especi-

**Que seja criada  
uma política de  
atenção integral  
a crianças e  
adolescentes  
vivendo com  
HIV e Aids**

almente no que se refere às possibilidades de controle social por parte da população;

10. Que faça valer o uso da licença compulsória e dos instrumentos jurídicos existentes como condição da garantia de sustentabilidade da distribuição gratuita e universal da terapia ARV, assegurando ao Brasil o direito de produzir medicamentos de segunda e terceira gerações (ainda importados e que representam o maior gasto com ARV);

11. Que seja desenhada em conjunto com os diversos atores envolvidos uma política clara e contundente de desenvolvimento tecnológico e científico para a produção de medicamentos ARV, considerando: a) a capacidade de produção de laboratórios nacionais públicos e privados; b) o aumento da capacidade técnica das indústrias nacionais (análise reversa de medicamentos e qualidade na bioequivalência); c) a produção de matéria-prima (insumos: sais) nacionalmente; e d) a aquisição centralizada de matéria-prima garantindo menor preço e quantidade suficiente de material para a produção nacional; entre outros;

12. Que sejam estabelecidos e monitorados indicadores de direitos humanos em HIV/Aids;

13. Que seja revista a posição brasileira quanto à elegibilidade do País no acesso de recursos do Fundo Global de Combate à Aids, Tuberculose e Malária, haja vista que o “modelo brasileiro” possui lacunas e necessita de aporte financeiro;

14. Que a política nacional de prevenção ao HIV e Aids seja fortalecida, observando-se os públicos mais vulneráveis e coibindo-se políticas que potencialmente possam gerar desrespeito aos direitos humanos;

15. Que os dados epidemiológicos em DST/HIV/Aids sejam disponibilizados com maior regularidade e frequência no intuito de compatibilizar e delinear políticas públicas de prevenção e assistência mais fidedignas.

**Que seja revista a posição brasileira quanto à elegibilidade do País no acesso de recursos do Fundo Global de Combate à Aids**

## NOTAS

\* Este documento foi elaborado por Cristina Câmara a partir da demanda do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids (Gapa) -Bahia, sob a coordenação de Gladys Almeida, e contou com as colaborações da Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/Aids (RNP+), Gapa-São Paulo e Gapa - Rio Grande do Sul. Contatos: cristina.camara@acicate.com.br e gladys@gapabahia.org.br

<sup>1</sup> Por ser este o segundo Relatório da Plataforma Brasileira de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DhESC Brasil) e, no relatório de 2003, a problemática do HIV/AAids ter sido rapidamente mencionada pelo referido comitê, que reconheceu as atividades do Estado brasileiro para a redução em 50% da taxa de mortalidade para o HIV.

<sup>2</sup> PLATAFORMA DhESC Brasil – FASE – AGENDE. *Recomendações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) ao Estado Brasileiro*. Passo Fundo/Brasília, Janeiro 2005. Versão oficial em inglês – International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – of 16 December 1966. Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/law/cescr.htm>

<sup>3</sup> COMPARATO, F.K. “ Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais”. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3ª.ed. versão ampliada. São Paulo: Saraiva, 2003. p.333.

<sup>4</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)”. In: PLATAFORMA DhESC Brasil – FASE – AGENDE. *Recomendações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) ao Estado Brasileiro*. Passo Fundo/Brasília, Janeiro 2005.

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU / COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Observações Conclusivas do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Brasil – 23/05/2003 – E/C. 12/1/Add.87. 30º período de sessões. In: PLATAFORMA DhESC Brasil – FASE – AGENDE. *Recomendações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) ao Estado Brasileiro*. Passo Fundo/Brasília, Janeiro 2005.

<sup>6</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Programa Nacional de DST/Aids. *Boletim Epidemiológico AIDS/DST 2005*, ano II, n. 01 – 1ª a 26ª semanas epidemiológicas – Janeiro a Junho de 2005. Disponível em: <http://www.Aids.gov.br> [Documentos e publicações/lista completa/letra “B”].

<sup>7</sup> VENTURA, M. As estratégias de promoção e garantia dos direitos das pessoas que vivem com HIV/Aids. In: *Divulgação em Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, n.27, p.107-115, ago 2003. Disponível em: <http://www.abiAids.org.br/media/Artigo%20Mirian%20Ventura%202007.pdf>. Acesso em 7 dez. 2006.

<sup>8</sup> TEIXEIRA, P.R., VITÓRIA, M.A., BARCAROLO, J. The Brazilian Experience in Providing Universal Access to Antiretroviral Therapy. In: Moatti, J.-P. et al. (Ed.). *Economics of AIDS and Access to HIV/AIDS Care in Developing Countries. Issues and Challenges*. ANRS, Collection Sciences Sociales et Sida, Paris, 2003.

<sup>9</sup> DOURADO, I. et al. Tendências da epidemia de Aids no Brasil após a terapia anti-retroviral. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, n.40 (Supl), p.9-17, abr. 2006. (Declaração das Nações Unidas sobre HIV e Aids: balanço da resposta brasileira, 2001-2005). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102006000700003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102006000700003&lng=en&nrm=iso); e OLIVEIRA-CRUZ, V., KOWALSKI, J., McPAKE, B. “The Brazilian HIV/AIDS’success story’ – can others do it?” *Tropical Me-*

*dicine and International Health*, v.9, n.2, p.292-297, Feb. 2004. Disponível em: <http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1046/j.1365-3156.2003.01188.x>

<sup>10</sup> CÂMARA, C. (org.). *Aids e desenvolvimento: entrecruzando agendas*. Salvador: Gapa/BA, 2004; e IBGE. Síntese de Indicadores Sociais confirma as desigualdades da sociedade brasileira. Disponível em: <http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/12062003indic2002.shtm>

<sup>11</sup> A assistência jurídica gratuita, dependendo do estado, ocorre por meio da Defensoria Pública ou da Procuradoria de Assistência Judiciária (PAJ). Entretanto, são as Assessorias Jurídicas de 32 ONG/Aids brasileiras, apoiadas financeiramente pelo PN-DST/AIDS, que oferecem mais respostas, especialmente quanto a ações individuais para o acesso a medicamentos e exames para HIV. Ver a este respeito: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST/Aids. *O remédio via Justiça: Um estudo sobre o acesso a novos medicamentos e exames em HIV/Aids no Brasil por meio de ações judiciais*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. (Coordenação Mário Scheffer). Disponível em: [http://www.Aids.gov.br/data/documents/storedDocuments/%7BB8EF5DAF-23AE-4891-AD36-1903553A3174%7D/%7B1DB519D3-1C4E-43FD-8249-49A4372B7E3B%7D/o\\_remedio\\_via\\_justica.pdf](http://www.Aids.gov.br/data/documents/storedDocuments/%7BB8EF5DAF-23AE-4891-AD36-1903553A3174%7D/%7B1DB519D3-1C4E-43FD-8249-49A4372B7E3B%7D/o_remedio_via_justica.pdf)

<sup>12</sup> As assessorias jurídicas das ONG/Aids, oferecidas gratuitamente às PVHA e seus familiares, têm permitido o uso estratégico das leis nacionais e levado à criação de jurisprudências, como no caso do acesso universal aos medicamentos, o direito ao levantamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) por parte de pessoas soropositivas (antes somente possível em casos de demissão ou aposentadoria), a obrigatoriedade das empresas de medicina de grupo e seguro-saúde cobrirem as despesas com o tratamento de Aids; além de indenizações da União para pessoas transfundidas e hemofílicos infectados pelo HIV, a reintegração do trabalhador demitido por discriminação e o pagamento de indenização pela empresa por danos morais, entre outras. Ver VENTURA, M. (2003).

<sup>13</sup> PORTADORES de Aids dispõem de nova alternativa de tratamento. *Correio da Bahia*, terça-feira, 14 de março de 2006. Disponível em: <http://www.correio.dabahia.com.br/2006/03/14/noticia.asp?link=not000129822.xml>

<sup>14</sup> Em 1992, Sheila Cortopassi de Oliveira, na época com cinco anos, teve a matrícula recusada quando a escola particular Ursa Maior, em São Paulo, ficou sabendo de sua sorologia positiva para o HIV. O caso ganhou ampla repercussão na imprensa e resultou na primeira resposta formal dos Ministérios da Saúde e da Educação, que emitiram a Portaria Interministerial 796 de 29/05/92 garantindo o ensino para crianças vivendo com HIV/Aids. Ver: MAIA, A.S.J. (org.) *Escola e Aids: Rejeição ou educação?* São Paulo: Ed. Loyola, 1992.

<sup>15</sup> No estudo desenvolvido por Melchior *et al.* identificou-se a disponibilidade de anti-retrovirais como homogeneamente alta na rede pública de saúde, entretanto o mesmo não ocorreu quando observada a disponibilidade de medicamentos para profilaxia e infecções oportunistas, cuja distribuição é da competência dos governos estaduais e municipais. Ver a este respeito: MELCHIOR *et al.* "Avaliação da estrutura organizacional da assistência ambulatorial em HIV/Aids no Brasil". *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 40, n.1, p.143-151, Jan./Fev. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102006000100022&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102006000100022&lng=en&nrm=iso); e PORTELA, M.C., LOTROWSKA, M. "Assistência aos pacientes com HIV/Aids no Brasil". *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, n.40 Supl), p.70-79,

abr. 2006. (Declaração das Nações Unidas sobre HIV e Aids: balanço da resposta brasileira, 2001-2005). Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102006000700010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102006000700010) &lng=en&nrm=iso

<sup>16</sup> “Pacto de gestão marca nova etapa no SUS”. *CONASS Notícias*, 16 de Fevereiro de 2006. Disponível em: [http://www.conass.org.br/?page=noticia\\_busca&codigo=109](http://www.conass.org.br/?page=noticia_busca&codigo=109); e BRASIL. Ministério da Saúde; CONASS; CONASEMS. Pactos pela Vida, em defesa do SUS e de gestão, 2006

– folder de divulgação. CONASS é o Conselho Nacional de Secretários de Saúde e CONASEMS é o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde.

<sup>17</sup> UNAIDS. Protocol for the identification of discrimination against people living with HIV. Geneva: UN AIDS, 2000. Disponível em: [http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub01/JC295-Protocol\\_en.pdf](http://data.unaids.org/Publications/IRC-pub01/JC295-Protocol_en.pdf)

DE BRUYN, T. HIV-Related Stigma e Discrimination: The Epidemic Continues. *Canadian HIV/AIDS Policy e Law Review* 2002, 7(1): 8-15.

MALCOM, A. et al. HIV-Related stigmatization e discrimination: its forms e context. *Critical Public Health* 1998, 8(4): 347-370.

MALUWA, M., AGGLETON, P., PARKER, R. HIV/AIDS related stigma, discrimination, and human rights: a critical overview. *Health and Human Rights* 2002, 6(1): 3-20.

<sup>18</sup> BUSZA, J. Literature review: Challenging HIV-Related Stigma and Discrimination in Southeast Asia: Past Successes e Future Priorities.

Washington DC, 1999. (Horizons Program, Population Council). DANIEL, H. *Vida antes da morte*. Rio de Janeiro: Tipografia Jaboti, 1989.

PARKER, R., AGGLETON, P. Estigma, discriminação e AIDS. Rio de Janeiro: Abia, 2002 (Coleção Abia - Cidadania e Direitos, n.1). Disponível em: <http://www.abiAids.org.br/media/colecao%20cidadania%20direito.pdf>

<sup>19</sup> VENTURA, M. Op. cit., p. 114.

<sup>20</sup> COMMITTEE on Economic, Social, and Cultural Rights. General Comment No. 14 (2000): “The right to the highest attainable standard of health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights)”. In: Gruskin, S. et al. *Perspectives on health and human rights*. New York, London: Routledge Taylor & Francis Group, 2005, p.473-495.

<sup>21</sup> O primeiro acordo de empréstimo, o “AIDS I”, refere-se ao período 1993-1998 (início da execução em 1994), envolvendo 160 milhões de dólares mais a contrapartida nacional de 90 milhões de dólares, num total de 250 milhões de dólares. Baseou-se na prevenção, vigilância epidemiológica e desenvolvimento. Os objetivos principais eram: 1) reduzir a incidência e a transmissão do HIV e outras DST; e 2) fortalecer as instituições públicas e privadas envolvidas na prevenção e controle das DST e Aids. O “AIDS II” data de 1998-2002 (iniciado de fato em fevereiro de 1999, até julho de 2003), contando com 165 milhões de dólares do Banco Mundial e a contrapartida nacional de 135 milhões de dólares, num total de 300 milhões de dólares. Focos principais: descentralização, institucionalização e sustentabilidade das ações desenvolvidas. Os objetivos principais eram: 1) reduzir a incidência da infecção pelo HIV/Aids e outras DST; e 2) ampliar o acesso e melhorar a qualidade de diagnóstico, tratamento e assistência aos portadores de HIV/Aids e outras DST. Excepcionalmente, dada a resposta brasileira à epidemia de HIV/Aids, o acordo foi renovado pela terceira vez. O “AIDS III” possui um período menor, de 2003-2006, e tam-

bém um volume de recursos menor, totalizando 200 milhões de dólares divididos em partes iguais entre o governo brasileiro e o Banco Mundial.

<sup>22</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST/AIDS. Transferência automática fundo a fundo na forma de incentivo. Disponível em: <http://www.Aids.gov.br/incentivo>.

<sup>23</sup> COMPARATO Op. cit., p. 353.

<sup>24</sup> Este debate tem tido uma significativa repercussão na imprensa. A título de exemplo, destacam-se algumas matérias: “MP pede quebra de patente de remédio usado por soropositivos”, *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 02/12/05; “Programa de combate à Aids investiu maior parte dos recursos na compra de medicamentos”, *Agência Brasil*, 05/01/06; “Um acordo sem pé nem cabeça”, *Revista Veja*, 08/01/06; “Brasil perde espaço na fabricação de remédios”, *O Estado de São Paulo*, 02/02/06; “Ativista considera ‘jogo da indústria’ as declarações de executivos da Roche publicadas pelos jornais ‘O Estado de São Paulo’ e ‘Valor Econômico’”. A empresa afirma ter investido US\$ 75 milhões em pesquisa no Brasil nos últimos cinco anos”, *Agência de Notícias da AIDS*, 03/02/06; “Médicos Sem Fronteiras critica laboratórios por reservar novos remédios contra Aids”, *O Estado de São Paulo*, 16/03/06; “Saúde pede racionamento de droga anti-Aids”, *Folha de São Paulo*, 22/03/06; “Custo cresce e põe em risco combate à Aids”, *Valor Econômico*, 27/03/06; “Para ativistas, a indústria farmacêutica mente quando afirma que o licenciamento compulsório desestimulará investimentos em pesquisas para novos remédios contra a AIDS”, *Agência de Notícias da AIDS*, 28/03/06.

<sup>25</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração Sobre o Acordo de TRIPS e Saúde Pública.

IV Conferência Ministerial da OMC, realizada em Doha, Catar, entre os dias 9 e 14 de novembro de 2001. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/organismos/omc/declaracao\\_01.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/organismos/omc/declaracao_01.asp);

LOTROWSKA, M. “Panorama internacional contemporâneo do acesso a anti-retrovirais”. In: PASSARELLI et al. (Orgs.). *AIDS e Desenvolvimento: interfaces e políticas públicas*. Rio de Janeiro: ABIA, 2003; OXFAM GB no Brasil. *Companhias farmacêuticas X Brasil: uma ameaça à saúde pública*. Recife, 2001. Disponível em: [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/health/downloads/drugcomp\\_brazilport.rtf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/health/downloads/drugcomp_brazilport.rtf); e OXFAM International. *Mudar as regras: comércio, globalização e luta contra a pobreza*. Recife, 2002. Disponível em: <http://www.maketradefair.com/es/index.php?file=25042002165059.htm>

<sup>26</sup> Há, principalmente, três setores que possuem grandes interesses nas patentes, que são: farmacêutico, software e semicondutores. A indústria farmacêutica é o setor de maior peso, pois detém o segundo lugar entre as maiores empresas do mundo (só perdendo para as empresas petrolíferas). As indústrias farmacêuticas foram beneficiadas depois do TRIPS, pois possuem mais de 90% de drogas patenteadas e graças a isso mantêm elevados os preços dos medicamentos. Argumentam que a proteção de patentes é uma forma de recuperar os custos investidos em pesquisas e desenvolvimentos de novas drogas. Ainda assim, os países ricos em geral têm lucros exorbitantes e, em decorrência disso, especialmente as pessoas empobrecidas passam a ser penalizadas em prol dos interesses do mercado.

<sup>1</sup> “O levantamento, divulgado nessa quarta-feira (4) pelo Programa DST/Aids, mostra que a maior parte dos recursos foi investida na compra de medicamentos anti-retrovirais (ARV) usados no tratamento da Aids. Dos R\$ 550 milhões previstos para a aquisição

desses remédios, R\$ 549,752 milhões foram aplicados. O investimento em ARV correspondeu a 68,34% do total do orçamento executado pelo PN-DST/Aids em 2005". Programa de combate à Aids investiu maior parte dos recursos na compra de medicamentos, *Agência Brasil*, 05/01/06. Os dados do MonitorAids/PN-DST/AIDS, atualizados em 22/01/2005, referem-se ao gasto com aquisição de medicamentos ARV para o ano de 2003 no total de US\$ 183 milhões. Disponível em: <http://157.86.8.37/>

. Programa de combate à Aids investiu maior parte dos recursos na compra de medicamentos, *Agência Brasil*, 05/01/06. Os dados do Monitor Aids/PN-DST/AIDS, atualizados em 22/01/2005, referem-se ao gasto com aquisição de medicamentos ARV para o ano de 2003 no total de US\$ 183 milhões. Disponível em: <http://157.86.8.37/>

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Programa Nacional de DST/Aids

. A sustentabilidade do acesso universal a anti-retrovirais no Brasil. Disponível em: [http://www.Aids.gov.br/data/documents/storedDocuments/%7BB8EF5DAF-23AE-4891-AD36-1903553A3174%7D/%7B0938AD30-E212-4E08-AE96-7C96622C85A3%7D/Cons.\\_nacional\\_sustentabilidade.doc](http://www.Aids.gov.br/data/documents/storedDocuments/%7BB8EF5DAF-23AE-4891-AD36-1903553A3174%7D/%7B0938AD30-E212-4E08-AE96-7C96622C85A3%7D/Cons._nacional_sustentabilidade.doc); e PORTELA, LOTROWSKA Op. cit., p. 78.

<sup>29</sup> COMMITTEE on Economic, Social, and Cultural Rights. Op. cit., p. 473-495.

## VII – Justiça e Segurança

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP)**

- Artigo 2º** – 3. Cada Estado-Parte no presente Pacto compromete-se a:
- a. Garantir que todas as pessoas cujos direitos e liberdades reconhecidos no presente Pacto forem violados disponham de recurso eficaz, mesmo no caso de a violação ter sido cometida por pessoas agindo no exercício das suas funções oficiais;
  - b. Garantir que a competente autoridade judiciária, administrativa ou legislativa, ou qualquer outra autoridade competente, segundo a legislação do Estado, estatua sobre os direitos da pessoa que forma o recurso, e desenvolver as possibilidades de recurso jurisdicional;
  - c. Garantir que as competentes autoridades façam cumprir os resultados de qualquer recurso que for reconhecido como justificado.
- Artigo 6º** – I. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Este direito deve ser protegido pela lei: ninguém pode ser arbitrariamente privado da vida.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

- Artigo 6º** – São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
- Artigo 144** – A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

# **RELATÓRIO PERIÓDICO TEMÁTICO: SEGURANÇA E JUSTIÇA**

**PEDRO CLÁUDIO CUNCA BOCAYUVA**

FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL (FASE)

**CENTRO SANTO DIAS DE DIREITOS HUMANOS DA ARQUIDIOCESE  
DE SÃO PAULO (CSD)**

**SOCIEDADE PARAENSE DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS (SPPDH)**

**GABINETE DE ACESSORIA JURÍDICA ÀS ORGANIZAÇÕES  
POPULARES (GAJOP)**

## **Introdução**

A despeito das diferentes visões em relação ao entendimento sobre quem e como se reproduz a violência, sua sistematicidade e banalização ensejam ao menos um sentimento em comum, contido justamente no repúdio a sua manifestação como perpetuadora da insegurança.

Ainda que a violência seja percebida por todos como algo cuja necessidade de resolução é imperativa, as diferentes perspectivas sobre sua manifestação possibilitam distintas estratégias de ação, geradoras, por vezes, de efeitos diametralmente opostos.

Dessa forma, é possível dizer que, na maioria das vezes, é o entendimento sobre como a violência se produz o fator determinante tanto da implementação de políticas públicas específicas que visem superá-la quanto da legitimação ou não dessas políticas pelo corpo da sociedade. Entender as causas e conseqüências da violência implica também em compreender as estratégias oficiais implementadas para tentar combatê-la.

Este capítulo busca contribuir com o debate sobre a violência e a política de segurança pública em curso hoje no Brasil. O texto estrutura-se

**A Constituição brasileira de 1988 estabelece no seu Artigo 6, dos “Direitos Sociais”, o direito à segurança como um determinante da cidadania**

em três tópicos que oferecem uma reflexão à forma pela qual as autoridades públicas e a sociedade civil organizada têm definido estratégias na área de segurança pública e justiça.

O primeiro tópico, “Conjuntura da segurança pública: fracasso da quase-militarização e da quase-reforma”, traça uma crítica reflexiva centrada nas ações e omissões do poder público no que tange à condução de políticas de segurança, seu sistema de justificativas e sua relação hierarquizada com as classes sociais.

O segundo tópico, “Desafios para a garantia de acesso e efetivação dos direitos”, aborda inicialmente os instrumentos de controle das forças de segurança, a crescente mobilização da sociedade diante das violações de direitos humanos e, por último, o acesso à justiça.

Finalizando o capítulo, o tópico “*Violações dos direitos: a tortura*” aborda de forma emblemática uma das mais antigas e recorrentes violações de direitos humanos praticadas por agentes do Estado.

### **1. Conjuntura da segurança pública: fracasso da quase-militarização e da quase-reforma<sup>1</sup>**

A Constituição brasileira de 1988 estabelece no seu Artigo 6, dos “Direitos Sociais”, o direito à segurança como um determinante da cidadania. Os anos de 2004 e 2005 indicam um quadro de continuidades estruturais que se projeta de maneira nefasta no âmbito do sistema carcerário, nas operações policiais quase-militarizadas e na violência social difusa, resultando num conjunto de fatores de discriminação, segregação, agressão, tortura e eliminação física, num sistema de ações que se mantém voltado contra as classes populares e os movimentos sociais.

Os assassinatos realizados pela indústria da pistolagem a soldo do latifúndio continuam ocorrendo principalmente no norte e nordeste do País, com destaque para os estados do Pará e Pernambuco. A violência empregada para os conflitos pela posse da terra e pela moradia, contra as ocupações, segue uma estratégia de incremento de uma lógica jurídico-política baseada no emprego da força, com um claro retrocesso na realização da função social da propriedade.

A escala de massas do contencioso juvenil popular se expressa no processo duplice de encarceramento massivo e de agressão direta contra a fração juvenil da população. A segregação étnico-racial se articula com o recorte geracional que constrói o corpo material e simbólico do cha-

mado “elemento suspeito” criminalizado. As lógicas institucionais e as formas operacionais seguem uma linha de “estado de guerra” e exceção legal permanente nas regiões metropolitanas. A construção do suspeito e do inimigo se articula no plano comunicacional e simbólico seguindo um recorte político-demográfico repetitivo que se apreende facilmente no universo estatístico dos capturados, por meio do sistema judiciário-carcerário e pelo aprisionamento e segregação socioespacial.

A naturalização do embate contra populações das favelas e periferias se dá com ênfase na caracterização preconceituosa desses territórios e dos seus habitantes a partir de uma lógica que se baseia na retórica da presença do crime dito organizado. O fenômeno sociocriminal massivo e as redes difusas que conectam os ilícitos no espaço são cada vez mais amplos, por força mesmo da sua porosidade e da dinâmica difusa de redes e sistemas em que as zonas de comando e integração são mais frágeis que o desespero do embate. A dinâmica mais sofisticada e organizada dos cartéis e das redes criminosas aproveita o grau de difusão e dissolução de relações sociais integrativas; na rota da desigualdade e da droga prospera um fenômeno que é tão mais grave quanto se traduz pelas necessidades do local.

As interfaces sociais e territoriais da violência sociocriminal e a dinâmica das verticalidades e atravessamentos, em estruturas de poder social e institucional, comprimem a sustentação dessa economia criminal pelo agravamento da violência na base social. As explosões e respostas locais incidem na generalização das formas de conflito armado que são acentuadas na pressão direta dos jogos de guerra, tráfico e extorsão. Inúmeros circuitos de ilegalidade e informalidade se articulam na exploração de atividades ilícitas e ampliam as práticas de corrupção.

O conceito de crime organizado, a noção de guerra contra o tráfico, a criminalização de segmentos juvenis e não-brancos se apóiam nesse cenário para desenvolver atividades como mandados coletivos de busca e apreensão, com o uso generalizado de sistemas de escuta, informação. A ideologização do processo se alimenta de mecanismos hipócritas de convivência na base e de construção seletiva de registros que legitimam *ex-ante* e *ex-post* toda e qualquer ação policial de modo a justificar as mortes “em confronto”. Estas (e também ferimentos por balas perdidas) são encobertas por essa justificação que acaba sendo utilizada para um âmbito de ação comunicativa perversa, o que permite a montagem de um quadro de confrontação que se desdobra como um ciclo vicioso.

**O fenômeno sociocriminal massivo e as redes difusas que conectam os ilícitos no espaço são cada vez mais amplos**

**Transformar os temas da segurança em ideologia contemporânea de guerra**

Nesse cenário, em vez de sermos levados a um repensar integrado das políticas públicas nos territórios, em vez de recolocarmos a centralidade de uma política nacional de segurança, acabamos sendo conduzidos ao raciocínio que abstrai o nome da coisa, o fenômeno da violência da estrutura e das dinâmicas das relações na sociedade e no Estado. Em vez de uma reforma do sistema policial nos marcos do estado democrático de direito, temos um quase-retorno para as bases de uma nova política de segurança nacional. No horizonte da crise de segurança, se articula um discurso em direção a um modelo de “tolerância zero”, na escala de uma confrontação nacional, para o qual se pretende uma solução pela criação de um embrião de guarda nacional a partir do emprego de forças-tarefas militarizadas.

O quadro de transformar os temas da segurança em ideologia contemporânea de guerra, de luta contra o terror, de luta em defesa da civilização ocidental, acaba se traduzindo numa inversão de valores em que o fracasso das políticas de integração social se converte na autolegitimação da estratégia de exceção. Ao lado de um sistema de cegueira deliberada, de convivência criminoso e de autodefesa corporativa, temos a tendência do sistema de segurança pública de se afirmar discursivamente de forma ambivalente: pela afirmação de sua suposta falência e anomia material, desenvolvendo uma retórica de falta de recursos como justificativa para o emprego do excesso de força. Dessa forma, perde-se de vista a viscosidade da fronteira sociocriminal de uma economia perversa montada sobre os atravessamentos de redes e práticas que envolvem sistemas de produção e consumo de produtos e práticas ilícitas, que indicam a perda da densidade pública e de controle jurídico-político dos aparatos e sobre a cultura e os modos de vida do cotidiano das cidades, especialmente nas áreas periféricas.

A crise de legitimidade e autoridade das polícias e o transbordamento das práticas sociocriminais de redes e bandos seguem numa espiral cujas variáveis de contenção acompanham os mecanismos de custos crescentes e oportunidades decrescentes. A aparente facilidade da entrada nas dinâmicas criminais no Estado e na sociedade não produz nenhuma garantia, o abismo que se abre é do tamanho dos riscos produzidos pela disputa e violência dos meios (drogas, armas, pontos, etc). A quantidade dos que são golpeados e perdem posições, o número de vítimas que só se amplia, aqui incluídos os protagonistas da violência que por isso mesmo parecem maximizar e exhibir seus pequenos instantes de destaque. As

mortes de jovens de um lado e de outro do conflito demonstram a gravidade do desperdício da chamada “guerra do Brasil”.

A economia política do *apartheid* contra as classes populares e a juventude entrou em crise ao longo das décadas recentes, com o transbordamento da impossibilidade de um controle dos processos de reprodução social por meio das formas clássicas, pelos mecanismos autoritários ou pela política assistencial e clientelista. Mas as formas e recursos que se difundem nas transformações técnicas e no mercado de armas, de drogas, em meio aos sistemas de desigualdade e aos processos de precarização e informalização, trazem uma combinação de formas explosivas de problemas de escala multitudinária na sociedade brasileira. A escala geométrica dos problemas, a atmosfera individualista, a escassez de recursos de integração social, pela ausência de políticas públicas sociais e distributivas, nos fazem atravessar uma dinâmica de fluxos desiguais de produção e distribuição de riqueza, acompanhada do espetáculo de uma grande crise simbólica.

A própria informação e a degradação da qualidade da forma e conteúdo das mensagens emitidas pelas diferentes mídias têm influência. O processo comunicacional e os mecanismos de manipulação da opinião em muitos casos retroalimentam os sistemas de corrupção e descrença, acentuando uma crise de valores. O quadro de crise de representação e a batalha da informação sobre as várias performances corruptas nos diferentes poderes governamentais e nos partidos seguem um fio de banalização no qual se aprofunda a desconfiança na autoridade constituída. As ações de controle e participação popular visando a transparência no uso dos recursos e a democratização nas decisões ainda são bastante frágeis ou mediadas pela força autonomizada da mídia corporativa.

O olho por olho, dente por dente, se difunde ao lado da quebra do eixo ético-normativo das fronteiras simbólicas do pacto social jamais realizado, mas cuja possibilidade de realização se rompe. Quando as cabeças são cortadas e lançadas por policiais criminosos para dentro dos próprios quartéis, quando bandos criminosos incendiam ônibus que transportam membros da própria comunidade, as imagens de violência aparecem como excesso. Mas aquilo que aparece como excesso e crueldade tem uma relação direta com as práticas que estruturam o cotidiano nas comunidades e nas prisões, nos regimes de tortura e segregação. Seja na chacina da Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro, seja na continuidade dos assassinatos seletivos, vemos uma estrutura que retor-

**O olho por olho,  
dente por dente,  
se difunde ao  
lado da quebra  
do eixo ético-  
normativo das  
fronteiras  
simbólicas do  
pacto social**

**O efeito  
traumático da  
violência  
doméstica e  
difusa sobre as  
mulheres e  
crianças**

na como uma força das inúmeras práticas de contenção e segregação que foram recalçadas e que se movem na velocidade ampliada da energia concentrada que explodiu. Assim como o excesso de riqueza pode ser índice de polarização e disparidade social, o excesso, o abuso e a crueldade podem ser expressão de uma banalização, derivada da continuidade acelerada da mesma moléstia, por força da dose do mesmo remédio ineficaz, que só amplia a resistência e a resposta desordenada do organismo social. Nessa pobre metáfora se expressa a gravidade da continuidade da mesma lógica de biopoder contra a vida das grandes maiorias.

As formas da mais-valia social e da espoliação socioterritorial na era da produção imaterial acabam se transformando numa gramática de naturalização do estado de desencanto e das estratégias tateantes de autodefesa e de ataque, de todos e de cada um. As mudanças nas estatísticas indicam alterações de perfil no modo de reprodução social, seguem os fluxos de circulação dos modos de vida na cidade e nos territórios mobilizados pelo capital no campo (pelos seus enclaves dos complexos agropecuários e minero-metalúrgicos de exportação) e nas ruas das cidades onde as classes médias e altas se comprimem e entram em choque com os corpos e atitudes das multidões precarizadas e marginalizadas, de um lado. De outro, temos as fraturas e os choques nos territórios segregados das periferias e favelas que são objeto de operações de guerra e conflito armado, que impõem o toque de recolher para os moradores, que aprisionam no território os mais excluídos dentre os excluídos.

Os modos de circulação na cidade são afetados pelas “regras” e “leis” impostas pelo abuso do Estado e pela ação de poderes criminosos localizados. Os espaços urbanos são recortados por faixas e zonas de uma espécie de “guerra civil” travada em meio aos tiroteios entre quadrilhas e operações de ocupação policial. Nesse espetáculo televisionado se define uma gramática cujos nexos são apreendidos na produção de estatísticas, que só ganham alguma veracidade por intermédio de uma medida de cálculo baseada em indicadores de trauma e de mortalidade.

O efeito traumático da violência doméstica e difusa sobre as mulheres e crianças, o quase-genocídio e a estatística em níveis equivalentes ao de uma guerra (contra a juventude não-branca e da periferia, aqui incluídos os jovens policiais) levam-nos a uma reflexão sobre as bases socioantropológicas dos processos de interpretação, escapando ao objeto clássico da criminologia e da cultura jurídico-penalista. O fracasso das políticas de segurança que sucederam na redemocratização brasileira a

uma era de controle autoritário-militar pode produzir um novo salto no escuro para formas de militarização e controle disciplinar. Estas só farão ampliar a força explosiva do recalcado ou a degradação e crise regressista continuada, como ocorre nos territórios das guerras imperiais.

Os esforços de modernização da informação, de controle operacional e de criação de ouvidorias aparecem como pontas de inovação, que não conseguem barrar a dinâmica da violência direta, e são atravessados pelo efeito devastador de um conjunto de guerras de manobra ou movimento. Na falta de uma opção dos governantes e de uma modificação de prioridades as verbas, os meios e a vontade declinam no que se refere ao quadro de implementação das políticas e de criação dos sistemas, na dupla face dos direitos como justiça e como segurança. Mantido o rumo atual, fracassamos quanto ao estabelecimento do primado ético-político da construção do estado social de direitos.

Temos hoje uma situação de exceção de fato do Estado democrático que pode estar preparando o terreno para uma nova forma de Estado de exceção, o que pode produzir uma sobredeterminação e limitação dos condicionantes do exercício do poder político. Como um efeito nefasto que pode recobrir as formas atuais da acumulação flexível e espoliativa do capital, que restringe a implementação das políticas de bem-estar coletivo, com uma restrição das liberdades pela difusão de um estado geral de guerra do Estado contra a sociedade.

A abertura de quartéis para a visitação, a punição de policiais pelas corporações, o reconhecimento da necessidade de políticas públicas, a ação integrada de governos, os espaços de diálogo, os programas inovadores e um conjunto de ações via projetos demonstrativos não podem obscurecer a ausência de uma articulação de medidas que incidam na escala da demanda e dos conflitos que transbordam e cuja solução não poderá se realizar mediante estratégias que são experimentadas no Haiti, no Iraque ou na Colômbia.

É gritante o fracasso das quase-militarizações, é gritante o fracasso das quase-modernizações. No coração das medidas de segurança pública está a necessidade de reconstrução de uma forma integrada de Estado social de direito na proximidade com as comunidades e nos territórios. O êxito de políticas restritivas de liberdade é sempre aparente, posto que ou gera retrocesso na dinâmica produtiva da riqueza, que exige circulação e liberdade, ou novas explosões de confrontação como ocorre nos territórios militarizados.

**O manejo de conflitos externos e de imagens de terror simbólico, alimentam os temores da população**

A internalização de mecanismos de controle subjetivo de populações, por meio da militarização e toque de recolher, só se sustentam na relação com o manejo de conflitos externos e de imagens de terror simbólico, alimentam os temores da população pela difusão da idéia de riscos de perda em matéria de bens e serviços. Essas operações parecem gerar contextos que oscilam entre a anomia e a explosão nos países com grandes contingentes de classe média ou com gigantescas taxas de crescimento. Mas mesmo nesses países que usam os contingentes militarizados e ou para-militarizados (vide EUA para o caso dos países capitalistas avançados e da China para aqueles em rápido crescimento) com novas formas de criminalização existe uma permanente crise de legitimação que gera ameaças permanentes, só controladas pelas restrições as liberdades democráticas.

Até hoje somente os êxitos de políticas públicas e ações distributivas por parte de governos mediante uma política de direitos pode garantir mudanças observáveis na estrutura da violência. O tratamento da segurança, no âmbito da sua correlação com os direitos inscritos no artigo 6º da Constituição, é o único guia para repor as bases da negociação pactuada que reconheça os sujeitos sociais que sofrem as violações, na sua qualidade de sujeitos produtivos e de direitos.

Os modos de confrontação se repetem nas relações perversas entre violência estatal e social que se abate sobre a população. Isso pode ser verificado na repetição das chacinas e nas ações de poderes institucionalizados em nossos vários contextos urbanos e rurais. O conflito geopolítico e biopolítico que constitui o direito à segurança exige uma solução definida pelo efeito combinado de ações e plataformas que já foram apontadas ao longo das três últimas décadas. São aspectos fundamentais para a construção de uma política nacional de segurança: reforma e unificação das polícias no plano estadual (sob controle público/comunitário); prioridade de uma política nacional de direitos humanos (incluídos os direitos econômicos, sociais e culturais); e a construção do sistema nacional de proteção e acesso à justiça.

## **2. Desafios para a garantia de acesso e efetivação dos direitos<sup>2</sup>**

### **2.1. Os mecanismos de controle das forças policiais**

Como vimos acima, a política de segurança pública vigente tem como principal característica a manutenção da ordem pública, com rígido

controle social sobre as populações pobres das cidades. Sendo assim, por muitas vezes, as conseqüências dela resultam em violações de direitos humanos cometidas pelos próprios agentes do Estado. A falta de transparência que permeia as ações públicas na área de segurança e a ausência de órgãos de monitoramento que atuem com independência e autonomia contribuem para o atual quadro de permanente receio e de descrédito na área de segurança pública. Um bom exemplo dessa situação são as ouvidorias de Polícia e a existência de um foro especial para julgar policiais militares.

As ouvidorias de Polícia foram um passo adiante no sentido de se promover uma política de segurança pública com maior participação popular. Elas começaram a surgir, em alguns estados da Federação, na segunda metade dos anos de 1990 como decorrência do fortalecimento da organização social e da falta de credibilidade da população no rigor e na imparcialidade dos órgãos correcionais internos da própria polícia.

São conhecidas as dificuldades que essas ouvidorias tiveram que enfrentar – e ainda enfrentam – para conseguir se instalar, começar a funcionar, atender minimamente à população, documentar as denúncias e reclamações, requerer e acompanhar providências apuratórias, ter acesso à documentação e informações oficiais e dar satisfação ao reclamante ou ofendido.

Apesar dessas resistências, geradas no interior do próprio poder público, ganharam a confiança da população, que sentiu-se mais à vontade com as facilidades de acesso a elas sem a necessidade de intermediações e deslocamentos onerosos, sem exigências formais. Na maioria dos casos, basta um simples telefonema: nem mesmo a presença física do denunciante é exigida.

Para isso, no entanto, providências têm que ser adotadas a fim de superar as limitações legais e operacionais e ampliar o campo de atuação e o conjunto de atribuições com que as ouvidorias foram inicialmente concebidas. Em suma, é preciso garantir autonomia e independência a elas; afinal, é ao ouvidor que a população confiará as reclamações e as denúncias contra o funcionamento insatisfatório, ou irregular, ou criminoso, das repartições e dos funcionários da polícia. Por essa razão, os ouvidores devem ser da confiança da população, da pessoa que quer oferecer uma denúncia.

Paralelamente aos avanços conquistados com a implantação das ouvidorias, algumas áreas apresentam, infelizmente, um retrocesso, apesar

**As ouvidorias de  
Polícia foram  
um passo  
adiante no  
sentido de se  
promover uma  
política de  
segurança  
pública**

da sua regulamentação em lei. Trata-se do caso da Lei 9.299/96 que transfere para a competência da Justiça Comum o julgamento de atos dolosos contra a vida praticados por policiais militares.

Para entender-se a questão da Justiça Militar das Polícias Militares no Brasil, convém, antes de mais nada, lembrar que foi instituída pela ditadura militar. Os policiais militares conformavam-se segundo os regulamentos do Exército, daí, para julgamento de infrações interna e externa *corporis*, a existência de uma Justiça Militar competente para conhecer os crimes praticados pelos milicianos nas atividades de policiamento.

Esse sistema vem sendo o responsável pela impunidade na área dos delitos praticados por policiais militares, circunstância que reforça a violência.

Depois de uma resistente atuação de representantes do povo para esse deslocamento de competência, conseguiu-se aprovar a Lei 9.299/96, que transfere o julgamento dos crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares contra civis para a Justiça Comum.

Até mesmo quando os casos vão para essa esfera, não se tem a garantia de uma condenação em casos exemplares, como ocorreu em 2006 no julgamento do coronel Ubiratan<sup>3</sup>, condenado primeiramente por júri popular a mais 600 anos de prisão e absolvido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Nessa trilha, a Lei Complementar 117/04, que estabeleceu a competência da Justiça Militar para o processo e julgamento de membros das Forças Armadas em atividades de policiamento, põe em discussão a validade da Lei 9.299/96, segundo o princípio da economia processual, assim como a emenda 45/04, que alargou a atuação das Justiças Militares das PMS.

Isso significa que depois de uma luta de muitos anos, chega-se a um quase retrocesso: o que deveria ser julgado pela Justiça Comum no Tribunal do Júri fica a critério da Justiça Militar, que tem o poder de pronunciar ou impronunciar os réus militares, impedindo assim a atuação da Justiça.

**Depois de uma  
luta de muitos  
anos, chega-se  
a um quase  
retrocesso**

## 2.2 Acesso à Justiça

No que tange ao acesso à Justiça, no período de 2003 a 2004, foram verificados alguns avanços relacionados à ampliação do atendimento judicial para a população brasileira. É o caso da criação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais e de Defensorias Públicas Estaduais.

Os primeiros se deram por meio da Lei 9.099, de 26 de dezembro de 1995, formulada com o objetivo de desafogar as Varas Cíveis e Criminais dos diversos foros das grandes cidades, visando também uma justiça mais rápida para resolver conflitos de pequena natureza e sem complexidade.

Os Juizados Especiais Cíveis têm competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade e determina os casos que podem ser apreciados pelo Juizado Especial. Já no caso dos Juizados Especiais Criminais, a lei estabelece a competência deles para conciliação, julgamento e execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, como as contravenções penais e os crimes aos quais a lei não impute pena máxima não superior a um ano, com exceção dos casos que a lei preveja procedimentos especiais.

Em ambos os juizados, os processos são regidos pelos critérios da oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, sempre que possível, na reparação de danos sofridos pela vítima e a aplicação da pena não-privativa de liberdade. A criação deles demonstra a necessidade de julgamentos de conflitos com a rapidez que desafoga os cartórios e as salas da Justiça e prevê um célere atendimento das causas chamadas menores.

O grande avanço da Justiça brasileira seria o atendimento das pessoas necessitadas, em situação de conflito, com a devida rapidez que as circunstâncias se apresentam e não somente nos casos de maior complexidade. Assim não ficariam na dependência de julgamentos morosos, o que hoje caracteriza o Poder Judiciário brasileiro.

Do mesmo modo que os Juizados Especiais contribuíram para o acesso rápido à Justiça, as Defensorias Públicas atenderam às necessidades da população mais carente. A Constituição Federal de 1988 declara, como garantia fundamental, o direito de amplo acesso à Justiça, como mecanismo de proteção dos direitos e reparação das violações. Também determina que a União e os Estados federados garantam esse direito de acesso à Justiça por meio de uma instituição jurídica chamada Defensoria Pública, formada por defensor, contratado a partir de concurso público, e com dedicação exclusiva a essa função.

Apesar disso, a União e diversos estados federados ainda não contam com Defensorias Públicas que realmente atendam às necessidades da população carente. Em Santa Catarina elas ainda não são realidade, e em Goiás e São Paulo estão em fase de instalação.

**A Constituição Federal de 1988 declara, como garantia fundamental, o direito de amplo acesso à Justiça**

**A chegada ao poder de um presidente de esquerda despertou nessa parcela da sociedade brasileira e principalmente entre os mais vulneráveis da população esperanças de dias melhores**

Diante de tudo isso, é necessário que a União e os estados assumam como prioritária a criação delas. Isso implica a destinação de recursos orçamentários suficientes para a contratação de defensores públicos que atuem em todas as comarcas e varas judiciais do País, pagando-lhes salários compatíveis com os de promotores de Justiça, para que se sintam estimulados a permanecer na carreira.

Paralelo a isso, é importante também a ampliação das funções institucionais das Defensorias Públicas, no sentido de se prestar atendimento interdisciplinar às pessoas carentes (o que garante uma melhor análise e uma melhor solução do problema trazido) e de se difundir o conhecimento dos direitos dos cidadãos, como forma de efetivação da cidadania e de prevenção de conflitos.

Por fim, igualmente importante é o desenvolvimento de mecanismos de participação da sociedade civil na gestão e fiscalização das Defensorias Públicas, garantindo ao órgão maior transparência e interface com as entidades historicamente habituadas ao trabalho com populações carentes.

### 2.3. Ação da sociedade civil: resistências às violações<sup>4</sup>

Em 2002, a eleição do presidente Lula foi a resposta de uma grande expectativa, que a maioria das organizações que trabalham para a garantia dos direitos humanos no Brasil acalentaram durante vinte anos. A chegada ao poder de um presidente de esquerda despertou nessa parcela da sociedade brasileira e principalmente entre os mais vulneráveis da população esperanças de dias melhores, com o fortalecimento da democracia e o investimento na possibilidade de implementação de um governo popular no Brasil que tivesse mais sensibilidade para a garantia dos direitos humanos. Não obstante, juntamente com a posse do novo presidente ocorreu o empoderamento de uma coalizão política de centro-esquerda em nome da governabilidade e a agenda histórica construída para esse momento foi quase esquecida, pois o governo passou a atuar de acordo com o interesse do capital internacional e das elites conservadoras nacionais, reforçando a política de um Estado neoliberal, caracterizado pelas desigualdades econômicas e sociais.

Em que pesem essas dificuldades, a sociedade civil, que já possuía uma agenda de propostas, continuou sua trajetória. Muitos parceiros e militantes de direitos humanos passaram a atuar no governo, o que levava a

crer na melhoria do diálogo entre este e a sociedade civil, o que inicialmente foi efetivado em 2003, com a participação massiva de representantes de fóruns, redes, organizações, sindicatos e movimentos sociais que, juntamente com representantes do governo, conduziram o processo do Plano Plurianual (PPA) em todos os estados, envolvendo várias cidades do País, promovendo debates e apresentando propostas e metas para o governo.

Posteriormente, apesar de todo o esforço em acompanhar a aplicação dos orçamentos anuais (Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual), na expectativa de efetivar um processo de controle social, pode-se constatar que não houve prioridade do governo para as propostas do PPA e para consulta, que se constituía numa possibilidade de gestão participativa mas não foi sequer tema de debate.

No plano legislativo, a principal conquista iniciou-se em 15 de julho de 2004, quando foi publicado o decreto regulamentador do Estatuto do Desarmamento, o qual representa uma resposta do governo à onda de violência que atinge as grandes metrópoles brasileiras. Conjuntamente, lançou-se a Campanha pelo Desarmamento, que contou com a participação massiva da sociedade civil no apoio às Caravanas do Desarmamento e nos Comitês Estaduais. A expectativa do número de armas recolhidas foi superada e a campanha estendida até outubro de 2005. Em função dos resultados alcançados, entende-se que a iniciativa por si só não vai acabar com a violência mas ajudará na redução da letalidade por arma de fogo e poderá também servir de instrumento para mudanças estruturais de longo prazo, essencialmente se acopladas a investimento para diminuir as desigualdades sociais e para garantir a eficiência dos sistemas de justiça e de segurança.

O Estatuto do Desarmamento trouxe, em seus dispositivos, a previsão de um referendo popular, o qual deveria dispor sobre as normas a ser aplicadas no que se refere ao porte de arma no País, que foi realizado em 23 de outubro de 2005.

Cumprir esclarecer que a mobilização em torno da consulta contou ativamente com diversas organizações que se engajaram na campanha com vistas a contribuir para o aprimoramento da democracia brasileira mediante realização do primeiro referendo do País, e que trabalharam intensamente para que o desarmamento fosse aprovado, participando da campanha pelo “SIM” nas suas respectivas cidades.

**O Estatuto do Desarmamento trouxe, em seus dispositivos, a previsão de um referendo popular**

**O “SIM” não venceu, o que pode significar um termômetro de insegurança vivenciado pela população brasileira**

Em 19 de julho de 2005, pesquisa publicada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública (Ibope) mostrava que 81% da população era favorável à abolição do comércio de armas e munição no Brasil. No entanto, o “SIM” não venceu, o que pode significar um termômetro do sentimento de insegurança vivenciado pela população brasileira que elegeu a opção pela maior facilidade em adquirir e licenciar armas de fogo.

Outra ação que tem contado com a participação da sociedade civil e mais especificamente das entidades que lutam por direitos humanos é o incentivo das visitas dos relatores especiais da Organização das Nações Unidas (ONU) ao Brasil. Elas geraram grande repercussão no País e permitiram à sociedade civil verificar o grau de preocupação do governo em traçar políticas, no sentido de alterar o quadro de impunidade.

Assim, o relator especial contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes, Sir Nigel Rodley, visitou, em 2000, os estados de Pernambuco, São Paulo, Rio de Janeiro e Pará, e a capital federal, Brasília. A presença dele representa um marco de estruturação e institucionalização da luta contra a tortura, resultando num relatório conclusivo aprovado pela Comissão de Direitos Humanos da ONU e entregue ao governo brasileiro com trinta recomendações, fruto das informações apresentadas pela sociedade civil.

Em resposta, o governo federal lançou em 2001 o Plano Nacional contra a Tortura, o qual teve como desdobramento a efetivação da Campanha Nacional Permanente Contra a Tortura, que envolveu entidades da sociedade civil por meio do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e governo, representado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, que viabilizou tal campanha a partir de convênios que se iniciaram em outubro de 2001 e se estenderam até junho de 2004.

Para a implantação da campanha no País, foram realizadas, em 24 estados, parcerias com entidades filiadas ao MNDH, nas quais se estruturaram Comitês Estaduais, criados por instituições públicas do sistema de justiça e de segurança pública e por entidades da sociedade civil. Estas assumiram a animação dos respectivos comitês e as centrais locais de atendimento, as quais, por sua vez, ficaram responsáveis pelo recebimento das denúncias via ligação telefônica gratuita, pelo encaminhamento delas aos órgãos públicos competentes, pela realização da apuração e da investigação, bem como pelo registro e monitoramento do seu andamento.

A campanha teve como resultado o registro de mais de 2.600 casos denunciados e apontou para o predomínio da “tortura institucional”. Os dados registrados indicam que as delegacias e as unidades prisionais se destacam em maior número de ocorrências; com relação ao andamento dos casos, verificou-se que grande parte das alegações encaminhadas aos órgãos públicos competentes não obteve retorno.

Como desdobramento das informações reunidas pelas entidades responsáveis pelas centrais locais em quase três anos de campanha e com o intuito de aferir a eficiência das Corregedorias e das Ouvidorias de Polícia, órgãos respectivamente de apuração e de fiscalização, o MNDH apresentou projeto e realizou convênio com a Secretaria Nacional de Segurança Pública para o ano de 2005, objetivando monitorar e identificar os procedimentos adotados por esses órgãos, além do Ministério Público e do Judiciário, em alguns casos exemplares selecionados nos estados de São Paulo, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Goiás, Pará, Maranhão e Ceará. Tal trabalho encontra-se em fase de sistematização.

Outrossim, ainda como ação de monitoramento, em 2003, organizações da sociedade civil realizaram nos estados visitados pelo relator especial contra a Tortura levantamento de dados para a elaboração de um relatório de acompanhamento das recomendações apresentadas pela ONU sobre a situação de tortura no Brasil, resultando no livro *Tortura no Brasil: implementação das recomendações do Relator das Nações Unidas sobre a tortura*, apresentado à Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1º de março de 2004. Além de demonstrar a implementação de medidas concretas sobre tortura, avanços e retrocessos referentes às recomendações, o relatório aponta para a deficiência da implantação de políticas públicas efetivas para o combate da prática da tortura no Brasil.

Um das recomendações indicadas pelo relator especial contra a Tortura foi a missão da Relatoria Especial da ONU de Execuções Sumárias, Extrajudiciais e Arbitrárias. Assim, de 16 de setembro a 8 de outubro de 2003, o governo brasileiro convidou a relatora especial, Asma Jahangir, para visitar os estados do Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e a capital federal Brasília, onde cumpriu uma agenda de reunião com autoridades, entidades não-governamentais e com familiares de vítimas de execução sumária praticada por agentes de segurança pública. Tais encontros auxiliaram na coleta de informações para apresentação de suas recomendações ao Brasil.

**A fim de acabar com a impunidade; os tribunais deveriam ser inteiramente reformados**

Dentre as várias orientações, com base na visita e nas sugestões/recomendações elaboradas e apresentadas pelas entidades que trabalham com direitos humanos no Brasil, a relatora especial indicou que: o relator especial, cujo mandato versa sobre a independência de juízes e advogados, fosse convidado a visitar o País; que o processo penal brasileiro fosse racionalizado sem transgredir o respeito à legalidade, a fim de acabar com a impunidade; que os tribunais deveriam ser inteiramente reformados, com o objetivo de corrigir sua lentidão e de ser menos congestionados; que o Ministério Público deveria ser reforçado; que os institutos médico-legais deveriam ser independentes e dirigidos por pessoas que não pertencessem às forças policiais; que o sistema de segurança deveria melhorar a formação de seus membros em matéria de direitos humanos e melhor selecionar seus policiais; que os policiais acusados de execuções extrajudiciais deveriam ser suspensos de suas funções até o julgamento; que o governo deveria constituir uma base de dados sobre violações de direitos humanos atribuídas ao sistema de segurança.

A SDDH, a partir da experiência acumulada por meio do acesso aos organismos internacionais, sistematização e desdobramentos dessas visitas, bem como a partir da repercussão da missão da Relatoria Especial de Execuções Sumárias no estado do Pará e das recomendações feitas ao governo brasileiro, realizou o monitoramento das sugestões no âmbito estadual. Dentre os aspectos mais relevantes identificados destacou-se a precaução de representantes governamentais em participar das entrevistas e, no que se refere à implementação das recomendações da Relatoria Especial em tela, pouco foi feito em âmbito estadual. Ressalve-se apenas a repercussão da visita de Asma Jahangir para a reafirmação da autonomia e independência do Centro de Perícias Científicas e para o incitamento das Corregedorias.

Outro relator especial da ONU que esteve no Brasil nos últimos anos foi Juan Miguel Petit, cujo mandato versa sobre venda de crianças, prostituição e pornografia infantil. Durante a missão realizada em novembro de 2003, ele conversou com autoridades, organizações da sociedade civil e vítimas desse tipo de violação em Brasília, Belém, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro. Em abril de 2004, a Comissão de Direitos Humanos da ONU encaminhou ao governo brasileiro relatório conclusivo da aludida missão, enfatizando o compromisso político assumido pelo atual presidente da República na luta contra a exploração sexual infantil, a importância da mobilização de organizações e movimentos sociais

na promoção dos direitos das crianças e demonstrando quanto o País avançou no trabalho com crianças e adolescentes, não obstante destaque que os problemas estruturais ainda persistem.

No ano de 2004, o Brasil recebeu a missão da Relatoria Especial recomendada por Asma Jahangir. O relator especial sobre Independência de Juízes e Advogados, Leandro Despouy, esteve de 13 a 25 de outubro de 2004 em Brasília, São Paulo, Porto Alegre, Recife e Belém, onde se reuniu com autoridades públicas e representantes da sociedade civil de diversas localidades.

No dia 4 de abril de 2005, diante da Comissão de Direitos Humanos da ONU reunida em Genebra na sua 61ª sessão, dentro do debate sobre direitos civis e políticos, foi apresentado o relatório sobre a independência de juízes e advogados referente ao Brasil. O estudo identificou que os principais problemas do sistema judicial brasileiro seriam: o acesso à Justiça e sua notória lentidão e atraso; o fato de que poucas mulheres e pessoas de origens africanas ou indígenas ocupam os cargos mais importantes do Poder Judiciário e uma tendência ao nepotismo e ao não-uso de concursos para a seleção do pessoal auxiliar nos tribunais; a dupla vitimização por que sofrem integrantes dos movimentos sociais, vez que o sistema judicial reproduz na administração da justiça a marginalização que eles já sofrem na sociedade; e ameaças e atos de violência cometidos contra juízes, advogados e defensores públicos, especialmente aqueles que trabalham em casos que envolvem questões sociais.

Fica evidente que uma das maiores contribuições da visita do relator especial foi a aprovação da reforma do Poder Judiciário por meio da Emenda Constitucional nº 45 em dezembro de 2004, que iniciou com uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) em 1992, de autoria do então deputado federal Hélio Bicudo. Diversas alterações comprometeram sua discussão e votação em plenária, o que provocou que por mais de uma década a PEC se arrastasse no Congresso Nacional. Com essa recente Emenda tem-se assim a federalização dos crimes de direitos humanos.

Recentemente, o Brasil recebeu a visita da representante especial do Secretariado Geral da ONU sobre Defensores de Direitos Humanos, Hina Jilani, entre os dias 5 e 20 de dezembro. Ela esteve no Pará, Bahia, Pernambuco, São Paulo, Santa Catarina e no Distrito Federal com o intuito de verificar a situação de ameaça e de risco por que passam defensores e defensoras de direitos humanos e de identificar as ações

**Uma das maiores contribuições da visita do relator especial foi a aprovação da reforma do Poder Judiciário por meio da Emenda Constitucional nº 45 em dezembro de 2004**

efetivas desenvolvidas em âmbito do governo para o combate à criminalização e medidas de proteção.

Verifica-se, pelo exposto, que a presença dos relatores especiais da ONU no Brasil é considerada um importante mecanismo de implementação de direitos humanos, posto que suas recomendações são transformadas em políticas públicas, programas nacionais de promoção dos direitos humanos e inovações e alterações legislativas substanciais. Entretanto, as recomendações dos observadores internacionais são admitidas com seriedade por apenas órgãos do poder público federal, que têm um comprometimento moral e político com a comunidade internacional.

Resta mencionar, outrossim, que as ações de resistência da sociedade civil se concretizaram nesse período pela realização não somente de campanhas e das visitas dos relatores especiais da ONU, mas ainda de outras realizadas no âmbito da sociedade civil que não constam neste artigo e que constituem exemplos dessa resistência. Todavia, não se pode se furtrar de fazer referência às iniciativas desenvolvidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que consegue um alto grau de mobilização nacional. Ademais, há também “O Grito dos Excluídos”, promovido pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), assim como a implementação de diversos conselhos deliberativos em inúmeros setores, que revelam a participação e conseqüente resistência da sociedade civil.

**A tortura no  
Brasil ultrapassa  
os limites  
reducionistas  
dos que  
enxergam no  
agente público –  
policial, agente  
carcerário,  
monitor – o  
início e o fim do  
problema**

### **3. Violações dos direitos: a tortura<sup>5</sup>**

A tortura no Brasil ultrapassa os limites reducionistas dos que enxergam no agente público – policial, agente carcerário, monitor – o início e o fim do problema. Muito embora exista um enraizado espírito autoritário em nossa sociedade, nas forças policiais e demais agentes que lidam com relações de poder, não podemos desprezar o peso de omissões e opções políticas levadas a cabo ao longo de anos e anos pelos três poderes nos entes federativos do Brasil em relação à tortura.

Reflexo dessas opções é, por exemplo, a pouca utilização da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que tipificou o crime de tortura no Brasil, pelos operadores do direito. Uma particularidade da lei brasileira em relação à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da Organização das Nações Unidas (ONU) é que ela admite que o crime possa ser praticado não só por

agentes públicos ou pessoas em funções públicas, mas também por cidadãos comuns, no âmbito privado.

Não existe no País um banco de dados disponível para a população em geral relacionado às denúncias de tortura, fato que dificulta o monitoramento da quantidade de casos denunciados e o andamento dos mesmos dentro do Poder Judiciário. As entidades da sociedade civil só têm acesso a informações sobre práticas de tortura por meio do contato com as vítimas ou quando o caso tem repercussão na imprensa.

O levantamento de dados mais completo foi realizado no estado de São Paulo pelo promotor Alfonso Presti, do Ministério Público Estadual. Nesse estado, que possui a maior população carcerária do País, até abril de 2004 apenas 12 pessoas haviam sido condenadas com base na Lei sobre a Tortura de 1997. Esse número representa apenas 6,3% dos 191 casos denunciados pelo Ministério Público, apurados e já concluídos (ou seja, encerrados na fase do inquérito pelo Ministério Público ou na fase de processo criminal, por decisão do juiz). Há também outros 158 em andamento.

Uma das contradições encontradas foi a seguinte: apesar de 69,4% dos inquéritos apontarem agentes públicos como suspeitos, apenas 41,7% das condenações foram contra eles. Essa incongruência se deve à dificuldade de provar o envolvimento dos agentes públicos, visto que são os próprios que realizam as investigações, além da presunção da verdade em favor da versão policial, o que exige provas mais técnicas. Ademais existem outros obstáculos para a realização da denúncia, pois muitas vezes a vítima, mesmo depois da denúncia, fica ainda sob a custódia do seu algoz e acaba não denunciando. A dificuldade de apuração desse crime, quando cometido por agentes públicos, vai da instauração do inquérito policial, a formalização da denúncia pelo Ministério Público, até a condenação do acusado.

Diante desse contexto é imprescindível que algumas medidas sejam tomadas, como a construção de um banco de dados sobre tortura que registre os casos desde o número de inquéritos instaurados com essa tipificação, o número de denúncias apresentadas pelo Ministério Público, as sentenças proferidas pelos juízes singulares e a resposta dos tribunais nos casos de recurso. Além disso, outra recomendação apontada pelo promotor paulista Alfonso Presti, visando diminuir a impunidade dos agentes públicos, seria a criação de grupos especializados de investigação e de varas específicas da Justiça, contribuindo dessa forma para uma aplicação mais eficaz da lei.

**Apesar de 69,4% dos inquéritos apontarem agentes públicos como suspeitos, apenas 41,7% das condenações foram contra eles**

A análise dos desdobramentos policiais e judiciais dos casos de tortura denunciados nos últimos anos pelo Gajop e MNDH vem confirmar as constatações acima realizadas. Demonstram, ainda, que as respostas oferecidas pelo aparelho de Justiça, no que diz respeito à apuração dos crimes e à punição dos responsáveis, são variáveis e excessivamente lentas. Observa-se, muitas vezes, que o bom andamento dos inquéritos e ações penais nesses casos depende, em grande parte, do protagonismo das entidades de direitos humanos que acompanham o processo ou ainda do desempenho do promotor designado.

### 3.1. Investigações independentes e poderes investigatórios do Ministério Público

A imprescindibilidade de uma investigação independente, célere e eficaz das denúncias de tortura consistiu em um ponto-chave das recomendações do relator especial em 2000, com base nos artigos 9º, 12 e 13 da Convenção da ONU sobre a Tortura, na perspectiva da luta contra a impunidade.

Nesse contexto, uma das questões mais polêmicas no País tem sido a de atribuir ao Ministério Público ou não a competência para realizar investigações criminais. Opiniões favoráveis ou contrárias ao poder investigatório da instituição dividem-se, e ambas as partes baseiam-se em interpretações distintas da Constituição Federal (particularmente o Artigo 129, relativo às funções institucionais do Ministério Público), bem como de outros dispositivos legislativos. Não se pode deixar de observar que o debate é imbuído de interesses corporativistas por parte de alguns grupos e profissionais envolvidos na temática.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem-se pronunciado, em reiteradas ocasiões, a favor do poder investigatório do Ministério Público enquanto aguarda-se um posicionamento definitivo do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a questão. Se, de um lado, parte da doutrina defende a adoção de uma lei neste sentido, o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, já se pronunciou publicamente a favor de uma modificação da Constituição para que o Ministério Público possa ter poder de investigação. Enquanto essa decisão não sai e o *lobby*, especialmente das polícias, se amplia no cenário político-judicial brasileiro, o Ministério Público vai percebendo que seus poderes constitucionais gradativamente diminuem, especialmente no que se

**Uma das questões mais polêmicas no País tem sido a de atribuir ao Ministério Público ou não a competência para realizar investigações criminais**

refere à possibilidade de realização de investigações contra abusos e ilegalidades cometidas por agentes públicos.

### 3.2. A federalização dos crimes contra os direitos humanos

Importante mencionar a aprovação, em dezembro de 2004, no âmbito da reforma do Judiciário, da chamada federalização dos crimes contra os direitos humanos, a Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, que acrescenta ao Artigo 109, V, da Constituição Federal o parágrafo 5º, que prevê, no caso de graves violações aos direitos humanos, o deslocamento de competência da Justiça Estadual para a Federal.

Até a presente data, em apenas um caso acionou-se tal procedimento: no assassinato da defensora de direitos humanos, irmã Dorothy Stang, em 12 de fevereiro de 2005, na cidade de Anapu, no Pará. Nesse caso, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) negou, por unanimidade, o deslocamento da competência da investigação e julgamento do caso da Justiça estadual do Pará para a Justiça Federal, considerando ausente um dos requisitos para a incidência do novo dispositivo: a inércia ou incapacidade do Estado em cuidar do crime por descaso, desinteresse, ausência de vontade política e falta de condições pessoais ou materiais, entre outras. De acordo com o STJ, esse requisito seria indispensável para a incidência do deslocamento, ao lado dos outros dois: a grave violação dos direitos humanos e a garantia do cumprimento, pelo Brasil, de obrigações decorrentes de tratados internacionais.

Esse novo dispositivo pode vir a ser um instrumento de primeira importância no contexto da luta contra a impunidade. Essa primeira decisão na matéria indica que a avaliação jurídica do novo instrumento será feita caso a caso, a partir da análise estrita dos requisitos para tanto, buscando em primeiro lugar o fortalecimento do sistema judicial nacional como um todo.

### 3.3. A suspensão provisória dos agentes públicos suspeitos de tortura

As regras internas das corporações policiais estaduais geralmente prevêem que policiais indiciados em caso de crime - incluindo tortura - serão

**A federalização dos crimes contra os direitos humanos pode vir a ser um instrumento na luta contra a impunidade**

temporariamente afastados de suas funções e, portanto, podem ser transferidos para setores administrativos durante o tempo do inquérito. No entanto, isso não é um mecanismo sistemático, depende da avaliação das circunstâncias de cada caso, o que pode deixar espaços para a prática de abusos.

Em várias situações acompanhadas por entidades não-governamentais de todo o País, verifica-se que o conservadorismo das corporações impede que policiais indiciados em crime de tortura sejam afastados de suas funções de forma sistemática. Opta-se por afastá-los temporariamente do local do crime e redirecioná-los para outras regiões do estado onde poderão continuar suas práticas criminais.

Por fim, vale ressaltar que o Brasil ainda não fez as declarações previstas nos artigos 21 e 22 da Convenção sobre a Tortura relativas às denúncias interestatais e individuais. O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 3.003/2003, visando a realizar a declaração do Artigo 22, que está tramitando na Câmara desde 2003 (nas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, e de Constituição e Justiça e de Redação) ainda não foi adotado. Mencione-se, também, a tramitação do PDC 1.425/2004, que prevê a aprovação do texto do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e que tem boas perspectivas de ser adotado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (org.). *Relatório final da campanha nacional permanente do combate à tortura e à impunidade*. Brasília: MNDH, 2004.

CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL (org.). *Tortura no Brasil: implementação das recomendações do relator da ONU*. Rio de Janeiro: CEJIL, 2004.

WANDERLEI, Luiz Eduardo. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o estado e o mercado. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (orgs.). *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: Educ/IEE, 1999.

## NOTAS

<sup>1</sup> Texto elaborado por Pedro Cláudio Cunca Bocayuva, da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase).

<sup>2</sup> Texto elaborado pelo Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo (CSD).

<sup>3</sup> Coronel da Polícia Militar que comandou em outubro de 2002 operação policial na Casa de Detenção do Carandiru, em São Paulo, e que resultou na execução de 111 presos. O episódio ficou internacionalmente conhecido como o “Massacre do Carandiru”.

<sup>4</sup> Texto elaborado pela Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH).

<sup>5</sup> Texto elaborado pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop).



## VIII – Água

## **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. Ela é condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a 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 continuidade 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 somente herança de nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras.
6. 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.

# **A CONQUISTA DA ÁGUA COMO DIREITO**

## **COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT)**

### **ROBERTO MALVEZZI**

MEMBRO DA COORDENAÇÃO NACIONAL DA CPT

## **1. A água no contexto dos direitos humanos**

Quando cheguei para morar no sertão nordestino, juntamente com outros colegas vindos do sul do Brasil, fomos para Campo Alegre de Lourdes, extremo da Bahia, na divisa com o Piauí. Ali, durante anos, enfrentando os coronéis locais no trabalho pastoral da Diocese de Juazeiro, experimentamos o que é viver sem água, seja em quantidade, seja em qualidade. Vivenciando períodos de muita chuva, alternados com outros sem chuva – coisa que nos parecia absurda e que hoje sabemos normal –, de alguma forma estivemos muito presentes no sofrimento da população sertaneja no que toca à água.

Essa experiência foi fundamental para alterar nossa percepção e sensibilidade perante a água. Costumo confessar por aí que “só prestei atenção na água quando ela me faltou”. No início da década de 1990, começamos a transformar essa realidade, desenvolvendo ações que visavam prevenir contra as estiagens. Foi quando veio a descoberta das cisternas. Tão logo percebemos que a tecnologia era viável, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Paróquia e Sindicato dos Trabalhadores Rurais construíram o primeiro lote de 50 cisternas, com financiamento da OXFAM<sup>1</sup>. A iniciativa nos mostrou que estávamos diante de uma pérola

– por ali seria o caminho –, daí a idéia de espalhar cisternas por todo o município. Hoje, para uma demanda de quatro mil cisternas no meio rural, Campo Alegre já tem mais de três mil. Dessa experiência brotou a proposta da Diocese de Juazeiro, com o lema “Até 2004 nenhuma família sem água de qualidade”, o que inspirou a Articulação do Semi-Árido (ASA) para o Projeto Um Milhão de Cisternas.

O que jamais poderíamos imaginar dez ou quinze anos atrás era que aquele problema de falta de água que nos parecia tão localizado se tornasse global. Os dados da ONU publicados durante a Cúpula Mundial do Meio Ambiente em Johannesburgo, em 2002, eram estupefacentes. O organismo afirmava literalmente que “1,2 bilhão de pessoas no planeta não têm acesso à água potável e 2,4 bilhões não têm acesso ao saneamento”. Alertava para a crise progressiva da água e chamava a atenção que o problema era “mais de gerenciamento que de escassez”. A partir daí, o que era para nós uma dificuldade só do semi-árido passou a ser debatida em nível nacional. A Campanha da Fraternidade de 2004, “Água, Fonte de Vida”, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), popularizou o assunto no Brasil.

No Fórum Social Mundial de 2001, em Porto Alegre, quando eu procurava oficinas que tratavam o tema da água, era uma raridade encontrá-las, até localizar um, fora do circuito normal dos debates, num recanto da cidade. Ao chegar ao local, deparei-me com Danielle Miterrand, Ricardo Petrella e Mário Soares. Numa plenária esvaziada, falando todas as línguas menos o português, eu era praticamente o único brasileiro presente. Depois chegaram alguns representantes do Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MAB). Foi quando ouvi pela primeira vez Petrella falar da “oligarquia internacional da água”, formada por transnacionais, apoiadas por organismos multilaterais e acolhidas pelos governos locais. Segundo ele, a estratégia era privatizar a água no mundo inteiro e transformá-la numa mercadoria.

**No Fórum Social de 2005, o tema da água, ao lado da educação, era o mais debatido**

No Fórum Social de 2005, uma jornalista do *Valor Econômico* me disse que o tema da água, ao lado da educação, era o mais debatido no evento – portanto, tinha saído da periferia, vindo para o centro dos debates e já era interesse de organizações do mundo inteiro. Uma das interfaces mais debatidas da água é exatamente sua relação com os direitos humanos.

## 2. A água como direito humano

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, cada vez mais irresistível, 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 aristotélico-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. Portanto, 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*

**Nas instâncias internacionais tem-se defendido, com frequência, que o reconhecimento de que a água é um direito humano**

*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>*

Aqueles que pensaram pela primeira vez a declaração dos direitos humanos, mesmo os DHESCA, 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 setor público – em vez da intervenção das empresas, cuja motivação é o lucro – na satisfação dessa necessidade crucial...”<sup>5</sup>*

**Jamais ousaram  
imaginar que um  
dia seria  
necessário  
declarar a água  
como um direito  
humano**

### **3. A privatização e mercantilização da água como estratégia e seu impacto na violação do direito humano à água**

A percepção mundial após alguns rápidos anos de privatização é essa condensada na observação da ONU. Quando a água tornou-se objeto de lucro, os problemas multiplicaram-se por toda a face do planeta. Então veio a reação da sociedade civil, das igrejas e até de governos. Houve problemas de confronto entre a população e as empresas, sempre respaldadas pelos governos locais, verdadeiras guerras públicas, como em Cochabamba, Bolívia, onde a idealizada privatização das águas mostrou seu verdadeiro rosto. Agora há um impasse direto contra a tendência privatista e o esforço de reconhecer a água como direito humano, embora continue a resistência das transnacionais da água, dos organismos multilaterais e de governos locais.

**Agora há um impasse direto contra a tendência privatista e o esforço de reconhecer a água como direito humano**

### **4. A luta dos socialistas europeus**

Ricardo Petrella, Danielle Miterrand e Mário Soares capitaneiam políticos ligados à Social Democracia Européia. Esse grupo tem sido muito importante no sentido de desvendar a estratégia política das transnacionais da água – a grande maioria e com mais poder é francesa, como a Suez e a Vivendi – e de propor a defesa da água como um bem público, patrimônio da humanidade, além de defender a idéia de um parlamento internacional para gerenciar a água como patrimônio da humanidade. São propostas polêmicas e sujeitas ao debate. Faz parte também da estratégia política do grupo a defesa da água como direito humano. Para eles, só uma gestão democrática e globalizada vai impedir o domínio do capital privado sobre um bem que é de todos os seres humanos.

Esses políticos aglutinaram parlamentares, personalidades de destaque e representantes de ONGs de diversos países e estiveram reunidos em 10 de dezembro de 2003 em Roma, na Itália, para lançar o dia especial para a declaração da água como um direito humano. A data foi escolhida por ser o aniversário de 55 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A iniciativa foi da Associação Internacional para o Contrato Global da Água, um grupo de organizações que eles representam, e contou com o apoio do governo local de Roma<sup>6</sup>.

Essa luta é importante porque a defesa da água como direito humano também começa a fazer parte da agenda dos políticos e dos partidos,

não apenas de entidades de defesa dos direitos humanos, de igrejas ou da sociedade civil em geral. A luta pela conquista da água como direito humano é essencialmente política.

## 5. A postura do governo brasileiro

O Brasil tem tradição em ser signatário de todas as convenções internacionais dos direitos humanos. Porém, de forma surpreendente, o atual governo vem tomando uma posição contrária, não só recusando-se a assinar documentos que promovam o reconhecimento internacional do “direito humano à água” mas militando contrariamente. 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 em que o País publicamente se posicionou contrário ao reconhecimento da água como um direito humano foi no III Fórum Mundial da Água em Kyoto, no ano de 2003. Porém, a postura 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 ressalta seu valor biológico (vida), social (desenvolvimento) e ambiental (meio ambiente)<sup>7</sup>.

**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**

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 países. A Bolívia se recusou a assinar o documento final exatamente porque não defendia essa tese, no que foi apoiada publicamente pela Venezuela, Uruguai e Cuba. Nos bastidores 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% de superfície disponível

no planeta , o País teme que o reconhecimento explícito da água como direito humano interfira na soberania nacional das águas. Trata-se de um temor ingênuo, caso seja esse mesmo o motivo: as convenções internacionais de direitos humanos evidentemente têm o poder de fazer relatórios e denunciar membros que violam esses direitos, mas não o 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.

**O Brasil tem uma longa dívida com sua população mais pobre no tocante ao acesso à água**

Na verdade, muito mais lógico é pressupor a pressão das transnacionais da água e de organismos multilaterais que não se querem 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% dos habitantes do semi-árido brasileiro não tenham 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 têm em quantidade, raramente o é 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 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 o apoio financeiro ao 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 Nacional, é o Projeto de Lei 5.296/05 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 R\$ 7-8 bilhões ao ano. Entretanto, uma disputa pela titularidade dos serviços de saneamento entre estados e municípios tem emperrado a aprovação dele.

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.

## **6. A luta das igrejas**

Na Campanha da Fraternidade de 2004, “Água, Fonte de Vida”, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil defendeu a água como um direito humano e que esse princípio fosse inscrito na legislação brasileira de águas. O item faz parte de uma proposta de mudança em nossa legislação de águas, principalmente nos fundamentos da Lei Brasileira de Recursos Hídricos (9.433/97). Essa lei, baseada exclusivamente no “valor econômico” da água, ignora seus valores biológico, ambiental e social, além de desconsiderar sua interface com os direitos humanos. No próprio corpo do texto-base, a CNBB escreveu: *“O objetivo geral da CF-2004 é conscientizar a sociedade de que a água é fonte da vida, uma necessidade de todos os seres vivos e um direito da pessoa humana, e mobilizá-la para que esse direito à água com qualidade seja efetivado para as gerações presentes e futuras”<sup>6</sup>.*

Na proposta concreta de mudança da legislação, particularmente em seu espírito, a CNBB mais uma vez propõe a inclusão da água como direito humano em um dos fundamentos da Lei Brasileira de Recursos Hídricos, principalmente no inciso III do Capítulo I:

*“I – a água é um bem da União, de domínio público e um direito universal, cabendo ao poder público e à sociedade sua gestão;*

*II – a água é um bem natural renovável, fundamento e componente de todas as formas de vida, tendo múltiplos valores e usos, prevalecendo sobre todos os valores e usos seu supremo valor biológico, seguido de seu valor social;*

*III – a água é uma necessidade primária de todos os seres vivos e um direito fundamental da pessoa humana. Em qualquer circunstância, o uso prioritário da água será para o abastecimento das populações e a dessedentação dos animais;*

*IV – a gestão do patrimônio hídrico brasileiro deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas, subordinando-o aos múltiplos valores da água, principalmente aos valores biológico e social.”*

A proposta dos bispos católicos teve repercussão internacional, particularmente dentro das igrejas. Ao final do período quaresmal, quando se realiza a Campanha da Fraternidade no Brasil, a CNBB recebeu uma carta do cardeal Martino, presidente do Pontifício do Conselho Justiça e Paz:

*No decorrer do ano passado, o Pontifício Conselho da Justiça e da Paz teve o prazer de encontrar os Bispos brasileiros por ocasião de sua visita ad limina e de discutir com eles numerosas dificuldades que o povo a eles confiado deve enfrentar. Naquela ocasião, foi tratado do tema da água e em particular o do “direito à água”. A esse respeito, esse Pontifício Conselho informou de haver publicado um documento sobre a água, apresentado no Fórum de Tóquio sobre a Água, realizado em 2003, no qual foi pedido o reconhecimento do “direito à água”.*

*Por esse motivo fiquei particularmente feliz ao tomar conhecimento da Mensagem de Sua Santidade à Conferência Episcopal do Brasil para a sua “Campanha da Fraternidade 2004” para a Quaresma. Essa Campanha foi sabiamente centrada sobre o tema “Fraternidade e Água” e adotou o lema “Água, fonte de vida”. Constatei com satisfação que,*

**A água é um bem da União, de domínio público e um direito universal, cabendo ao poder público e à sociedade sua gestão**

*na sua mensagem, o Santo Padre afirmou: “Enquanto dom de Deus, a água é um elemento essencial para a sobrevivência; cada um de nós, por isso, tem direito a ela.”<sup>9</sup>*

Em sua resposta ao cardeal Martino, D. Geraldo Magella, presidente da CNBB, afirmou:

*“...Temos conhecimento da iniciativa da agência “Développement et Paix”, da Conferência Episcopal Canadense em favorecer o “direito à água”, assim como de ações de outras Conferências Episcopais e de entidades ligadas à Igreja do nosso Continente na defesa de promoção desse direito, sobretudo face à atual tendência de privatização da água. Como a posição dos governos em relação a esse tema é de fundamental importância para garantia de acesso à água por parte de todos, especialmente da população carente, vemos com interesse a idéia de incentivar as Conferências Episcopais da América Latina e de outras regiões na promoção do direito humano à água...”<sup>10</sup>*

Os desdobramentos dessa iniciativa têm sido constantes e já ganharam um contorno ecumênico. Após reuniões de igrejas cristãs, Católica e de outras confissões na Suíça, já existe a “Declaração Ecumênica sobre a água como direito humano e bem público”, lançada em Freiburg, em 22 de abril de 2005. A proposta básica do documento afirma:

*“...Nós, do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil, da Confederação Suíça de Igrejas Evangélicas, da Conferência Nacional de Bispos do Brasil e da Conferência dos Bispos da Suíça, reunidos em Berna, na Suíça, no dia 22 de abril de 2005, em sintonia com a Década Internacional da Água (2005-2015), declarada pela ONU, nos alegramos e nos animamos com as iniciativas de nossas comunidades e assumimos as manifestações das nossas Igrejas no mundo inteiro em favor da água como Direito Humano e Bem Público...”<sup>11</sup>*

E segue:

*“...Que o acesso à água é um direito humano. O “direito a uma alimentação adequada” é definido pela ONU, tanto*

*na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948 (Art. 25), como no “Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, em 1966 (Art. 11). À luz desse direito, reconhecemos que as mulheres devem merecer uma atenção especial frente aos problemas e sacrifícios que enfrentam. Em muitos países, elas, juntamente com as crianças e as jovens, são responsáveis pela provisão e pelo abastecimento da água. Essa tarefa acarreta conseqüências e danos para a sua saúde. Igualmente, impede que as adolescentes e as crianças freqüentem a escola...”<sup>12</sup>*

**É definido pela ONU que o acesso à água é um direito humano**

Portanto, está posto que as igrejas assumem a luta pela água como direito humano e contra sua privatização. Considerando a força moral e simbólica delas, os defensores da água como direito humano encontram um fortíssimo aliado, afinal, as igrejas estão colocando seu peso moral em favor de um direito básico da pessoa humana.

## **7. A luta da sociedade civil**

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 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 nos quais a água foi privatizada e seu preço exacerbado, privando pessoas pobres do acesso a ela. Em vários locais do mundo, a população foi às ruas para protestar contra a usurpação de um bem que era público e universal e repentinamente tornou-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 afirmou:

- 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>13</sup>*

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 de opõe à compreensão 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.

8. Padrão de segurança hídrica para garantir o direito humano à água É preciso lembrar que a segurança hídrica biológica, segundo padrão da Organização Mundial da Saúde, exige um mínimo de dois litros de água por pessoa por dia para ingestão. A água para ingestão insere-se no contexto do “direito humano à alimentação”.<sup>14</sup> A segurança doméstica exige um mínimo de quarenta litros de água diários por pessoa por dia. A segurança econômica, segundo padrão da ONU, exige um mínimo de mil metros cúbicos por pessoa por ano. É praticamente impossível que todos os países tenham segurança econômica, mas é absolutamente necessário que garantam segurança biológica e doméstica. Principalmente no que toca a esses dois níveis, quando falta a água para ingestão humana e necessidades domésticas, há uma clara e massiva violação do direito humano à água. Por isso, essa deve ser a prioridade de qualquer governo quando se trata de implementar políticas que garantam o direito humano à água.

## NOTAS

<sup>1</sup> OXFAM é uma fundação de caridade internacional com sede em Oxford, Reino Unido, que luta contra a fome e exclusão social. Foi fundada em 1942 na Inglaterra sob o nome Oxford Committee for Famine Relief pelo cônego Theodore Richard Milford (1896-1987), com a missão de enviar alimentos através das linhas aliadas para as cidades ocupadas pelos nazistas na Grécia.

<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 – Fev/03.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> *EcoAgência*, 11 dez 2003.

<sup>7</sup> HINRICHTSEN, Don; ROBEY, Bryant; e UPADHYAYA, Ushma D. Rumo a uma revolução azule. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0399/ijgp/ij039911.htm>.

<sup>8</sup> CNBB, *Água, Fonte de Vida*. Texto-Base da Campanha da Fraternidade de 2004, n. 2.

<sup>9</sup> Pontifício Conselho Justiça e Paz / 441/04/L32 – 19 de abr. 2004.

<sup>10</sup> Carta enviada por D. Geraldo Magella, presidente da CNBB, à sua Eminência Cardeal Renato Raffaele Martino, Presidente do Pontifício Conselho Justiça e Paz.

<sup>11</sup> Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil, da Confederação Suíça de Igrejas Evangélicas, da Conferência Nacional de Bispos do Brasil e da Conferência dos Bispos da Suíça, reunidos em Berna, na Suíça, no dia 22 de abril de 2005.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> REDE VIDA, Carta de Princípios RED VIDA, Fórum Social Mundial de 2005, Porto Alegre.

<sup>14</sup> MALVEZZI, Roberto. Direito humano à água como alimento. Disponível em: [www.adital.org.br](http://www.adital.org.br) em 15/10/2002.



# IX – Alimentação

## **PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS**

**Artigo 11** - 1- “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequados, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”.

# **A EVOLUÇÃO DA PROMOÇÃO DA REALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

**FLAVIO LUIZ SCHIECK VALENTE<sup>1</sup>**

RELATOR NACIONAL PARA O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

## **Introdução**

Este relatório tenta fazer uma breve avaliação da efetiva realização do DHAA no período desde 2002, tomando como base as recomendações do Relator Especial da ONU e do monitoramento exercido pela Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, do Projeto Relatores Nacionais dos Direitos Humanos econômicos, sociais e culturais (DHESC).<sup>2</sup>

## **1. Abordagem Conceitual**

1.1. Conceituação da questão alimentar e nutricional a partir da ótica do DHAA<sup>3</sup>.

A questão alimentar e nutricional no Brasil tem sido historicamente tratada a partir de um olhar fragmentado que busca separar os agravos alimentares e nutricionais de suas causas e determinantes estruturais embutidos no modelo de desenvolvimento adotado pelos sucessivos governos brasileiros, altamente comprometidos com a manutenção das iniquidades e dos privilégios.

**O problema alimentar e nutricional é geralmente tratado a partir de uma visão assistencial, fortemente matizada pelo forte viés cultural do paternalismo/assistencialismo**

Neste contexto, o problema alimentar e nutricional é geralmente tratado a partir de uma visão assistencial, fortemente matizada pelo forte viés cultural do paternalismo/assistencialismo, ou a partir da visão da área da saúde, sendo o problema “medicalizado”. No primeiro caso, a solução proposta para os problemas é a adoção de programas “emergenciais” de distribuição de alimentos ou mesmo de renda. No segundo caso, a solução seria o fornecimento de “remédios”, tais como complementos nutricionais, fortificação de alimentos, suplementos, etc. ou “orientação alimentar”, partindo-se do princípio que as pessoas “não sabem se alimentar adequadamente”.

Apesar de um grande avanço no debate sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil e sobre a promoção do DHAA, grande parte da população, organizações sociais e mesmo dos gestores públicos ainda entendem SAN e DHAA como iniciativas que tem como objetivo central o enfrentamento exclusivo da fome e da desnutrição, por meio de ações emergenciais.

Os conceitos e a abordagem de SAN e de DHAA vão muito além disto. Na realidade conformam uma maneira diferente de olhar para o mundo, o que se chama de um novo paradigma.

O conteúdo básico do DHAA tem duas dimensões indivisíveis e inseparáveis: o direito a estar livre da fome e o direito à alimentação adequada<sup>4</sup>, incluindo-se no adequada as diferentes dimensões da alimentação humana digna: o respeito às práticas alimentares de cada cultura, inclusive às formas de produzir os alimentos; alimentação diversificada e saudável<sup>5</sup>; alimentos sem contaminantes, ou seja, sem agrotóxicos, sem microorganismos e sem manipulações genéticas (transgenias) cuja inocuidade não tenha sido comprovada, e acima de tudo, que o alimento não seja utilizado como arma política, eleitoral ou mecanismos de troca de favores. Deve-se lembrar que a água, além de ser um direito humano fundamental é também um alimento (nosso corpo é composto de dois terços de água), além de ser fundamental para a produção dos alimentos, para a higiene pessoal e dos alimentos.

As afirmações contidas no item anterior indicam que, portanto, a garantia do DHAA não se limita à garantia de condições para comprar ou ao fornecimento de alimentos para as pessoas. É muito mais. A garantia do DHAA passa pela elaboração e implementação de um conjunto de políticas públicas que incorporam desde a implementação da Reforma Agrária e o

fortalecimento da Agricultura Familiar até mecanismos que garantam a qualidade da alimentação para todos os habitantes do nosso território, passando pela garantia de mecanismos que possibilitem que todas as pessoas possam ter acesso a uma alimentação adequada, de forma digna, e em conformidade com suas capacidades, seja como produtor rural, seja como assalariado, ou seja como portador de necessidades especiais, institucionalizadas, entre outras, que necessitam de ações especiais continuadas do poder público para garantir o seu DHAA.

## 1.2. A questão das violações

É impossível avançar na operacionalização sem o entendimento que a todo Direito Humano, previsto nos tratados internacionais e na legislação nacional, correspondem obrigações do Estado, ou seja, do poder público, no sentido de respeitar, proteger, promover e prover estes direitos. O não cumprimento destas obrigações consiste em violações dos tratados internacionais por parte do poder público, mesmo que as violações possam ter sido originalmente provocadas por Empresas Privadas ou interesses políticos e econômicos hegemônicos.

Todo titular de direitos tem o direito adicional de exigir seus direitos e cabe ao Estado estabelecer, instituir e garantir o funcionamento de instrumentos que permitam a correção, a reparação e a não repetição de procedimentos ou situações que consistam em violações de direitos humanos. Neste sentido, o titular de direitos tem a possibilidade de exigir a realização de seus direitos por meio de instrumentos de exigibilidade:

Administrativa - junto aos organismos públicos diretamente responsáveis pela prevenção, correção ou reparação da violação (postos de saúde, INCRA, escola, etc.), cabendo recurso administrativo, ainda, aos mecanismos de controle social afetos (Conselhos, Ombudsman, Ouvidorias, etc.).

Político-administrativa - junto ao poder executivo ou legislativo da localidade, mediante mobilização e estabelecimento de canais de reivindicação de correções nas atividades administrativas.

Quasi-judicial - junto ao Ministério Público que, mediante suas prerrogativas constitucionais, pode convocar o poder público a negociar com os titulares de direito o desenvolvimento das ações públicas necessárias

**Todo Direito Humano, previsto nos tratados internacionais e na legislação nacional, correspondem à obrigações do Estado**

para a prevenção, superação, correção ou reparação das violações em curso, como o estabelecimento de prazos, sob pena de execução destes Termos de Ajuste de

Conduta, quando do não cumprimento dos mesmos.

Judicial - junto ao Judiciário, mediante diferentes instrumentos jurídicos como petição, Ação Civil Pública etc.

A partir das definições apresentadas acima, podem ser reconhecidas como violações ao DHAA, passíveis de interposição de instrumentos de exigibilidade, situações em que as pessoas estão:

Passando fome, ou seja, não tem alimentos em quantidade e qualidade adequada, de forma regular, para satisfazer suas necessidades alimentares e nutricionais;

Passando sede ou tendo acesso inadequado à água limpa e a saneamento.

Em situação de insegurança alimentar e nutricional, ou seja, não tem a certeza de que terão acesso alimentos em quantidade e qualidade adequada, a água e saneamento de qualidade, no momento presente ou no futuro próximo, devido a situações de desemprego, subemprego, ou baixa remuneração;

Desnutridas, ou seja, já apresentam alterações demonstráveis no seu corpo devido à falta de uma alimentação adequada, tais como: perda acentuada de peso; parada de crescimento (crianças), alterações na pele, anemia, alterações da visão, etc.

Malnutridas, ou seja, podem apresentar ou alterações típicas de carências, descritas no item anterior, podem apresentar alterações devido a uma alimentação desequilibrada, tais como obesidade, aumento de colesterol, etc., ou mesmo uma combinação das duas. No Brasil, não é raro encontramos mulheres em idade fértil que se apresentam obesas e anêmicas devido a más condições de vida e/ou à incapacidade financeira de alimentar-se de forma adequada. É importante ressaltar que crianças desnutridas na infância, as baixinhas nutricionais, serão os jovens e adultos com o maior risco de desenvolver doenças crônicas associadas à obesidade (doenças do coração, pressão alta, derrames, etc.).

10.6- Sendo forçadas a ingerir alimentos de má qualidade por falta de controle do poder público sobre a utilização de agrotóxicos, sobre a comercialização de alimentos deteriorados, a comercialização de alimentos transgênicos, etc.

Sendo expulsas de suas terras ou demitidos de seus empregos, seja como consequência de decisões do poder público, seja por falta de proteção por parte do poder público contra interesses e poderio econômico de grupos hegemônicos;

Tendo negado acesso a programas essenciais para a promoção do DHAA, tais como: Reforma Agrária, Demarcação e homologação de terras indígenas e quilombolas, Qualificação profissional, Microcrédito, Informação sobre qualidade dos alimentos; Pré-natal, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento de crianças, alimentação escolar, etc.

Tendo violado seu Direito a produzir e/ou a consumir alimentos adequados por políticas públicas, tais como: Política de construção de barragens hidrelétricas sem compensação adequada dos atingidos; política de juros que reduz a capacidade de compra, política financeira que privilegia o capital, políticas que apóiam a expansão desenfreada do agro negócio, etc.

Finalmente, sendo excluídas de programas sociais ou sendo tratados de forma discriminatória ou indigna por parte dos mesmos.

Também consiste em uma violação dos Direitos Humanos a inexistência, insuficiência ou dificuldade de acesso a mecanismos de recurso contra as violações, por parte da população em geral.

A sociedade brasileira, incluindo algumas instituições públicas, vem, nos últimos anos, intensificando o debate sobre a promoção da realização do DHAA, e vários dos instrumentos de exigibilidade apresentados acima vêm sendo testados, ainda que de forma bastante preliminar, mas com avanços significativos em algumas áreas. Os principais avanços e as principais dificuldades serão apresentados nas seções seguintes.

## **2. O diagnóstico e o monitoramento da situação de violações do DHAA no Brasil**

### **2.1. A missão oficial do Relator Especial da ONU para o DHAA - 2002**

Em março de 2002 Jean Ziegler, Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação Adequada, realizou uma missão ao Brasil e através de relatório divulgado em janeiro de 2003, expôs suas principais constatações e recomendações em relação à realização do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.

**A sociedade brasileira, incluindo algumas instituições públicas, vem, nos últimos anos, intensificando o debate sobre a promoção da realização do DHAA**

**Compreensão dos direitos humanos como “direitos de bandidos” por parte de alguns setores da sociedade brasileira**

Em seu relatório apontou que violações ao DHAA são ocasionadas por fatores como: a) modelo de desenvolvimento concentrador de terras, riqueza e renda; b) prática extensiva da monocultura agrícola de exportação; c) limitação dos recursos alocados à rede de proteção social; d) Falta de investimento em políticas sociais em razão das condições impostas pelo FMI nos acordos firmados com o Brasil; e) morosidade na implementação da reforma agrária; f) conservadorismo e morosidade do poder judiciário em relação à garantia aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e) ausência de recursos eficazes para exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada; f) falta de recursos (humanos e financeiros) para que o Ministério Público cumpra seu papel de fiscal da lei; g) falta de afinidade dos defensores de direitos humanos com o tema (em seu relatório ele afirma que apenas 9% dos promotores trabalham com DHESC); h) desarticulação e descontinuidade das políticas e programas públicos de SAN; i) clientelismo e assistencialismo; j) compreensão dos direitos humanos como “direitos de bandidos” por parte de alguns setores da sociedade brasileira.

A Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural vem monitorando essas recomendações e vem, em reiteradas oportunidades, apontando que as recomendações não vem sendo integralmente cumpridas, apesar da decisão do Governo eleito em 2002 de priorizar a promoção da alimentação adequada para todos os habitantes do país e das várias iniciativas positivas desenvolvidas no período que serão apresentadas nas próximas seções deste artigo.

## 2.2. O monitoramento do cumprimento das recomendações gerais do Relator Especial da ONU para o DHAA

A eleição do novo governo federal em 2002, com um programa político claramente centrado na inversão de prioridades, na proposta de redução das desigualdades, com uma forte ênfase no combate à fome, na geração de empregos, no assentamento de 400.000 famílias pelo Programa da Reforma Agrária e no apoio à Agricultura Familiar, gerou uma forte expectativa de melhoria significativa no nível de realização dos DHESC, em especial do DHAA. De certa forma, o programa de governo respondia de forma favorável às recomendações apresentadas pelo Relator Especial da ONU.

Nos primeiros meses de governo, algumas iniciativas apontaram efetivamente nesta direção:

Criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e combate à fome (MESA), com a responsabilidade de implementar o Programa Fome Zero, e coordenar a elaboração da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, com o apoio e monitoramento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), re-instituído na mesma peça legislativa. O objetivo central destas duas instituições, segundo a lei que os criou, seria o de garantir a realização do DHAA.<sup>6</sup>

Transformação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos em Secretaria Especial de Direitos Humanos, com status de Ministério, vinculada à Presidência da República.

O primeiro ano do governo, no entanto, apresentou resultados muito aquém do esperado, com ritmo de crescimento extremamente baixo, tendo havido uma redução do salário médio, um aumento no desemprego, e um terrível desempenho do programa de Reforma Agrária que assentou menos famílias que nos últimos anos do governo anterior. Apesar de um aumento nos gastos sociais, em especial nos programas de transferência de renda, que começam em 2004 o processo de unificação, o saldo do ano foi negativo do ponto de vista da redução das desigualdades.

Estes resultados, em grande parte, são decorrência da manutenção, sem nenhuma alteração significativa da política macro-econômica desenvolvida pelos governos anteriores, estabelecida em acordos com o FMI, e caracterizada por: política de manutenção de juros altos para controlar a inflação, o que restringiu o processo de crescimento e promoveu o aumento continuado dos gastos governamentais com as dívidas públicas interna e externa; aumento do superávit primário, com redução nos gastos públicos em infra-estrutura e investimentos, com graves consequências para a área de saneamento, por exemplo. Além disto, o governo, desde seu primeiro momento, demonstrou sua disposição em apoiar firmemente a expansão acelerada do agro negócio (soja, álcool, gado, etc.) e a atração de novos investimentos internacionais em indústrias pesadas, com alto impacto ambiental (siderúrgicas, etc.), buscando intensificar a construção de hidroelétricas, em passos acelerados.

**O primeiro ano do governo, no entanto, apresentou resultados muito aquém do esperado**

**O ano de 2004  
apresentou  
resultados  
melhores do  
ponto de vista  
do crescimento  
econômico**

O ano de 2004 apresentou resultados melhores do ponto de vista do crescimento econômico, tendo havido uma nova redução neste ritmo em 2005 devido ao recrudescimento da política monetária de juros altos e também da forte crise política que se abateu sobre o país. Podemos afirmar que, em linhas gerais, houve um fortalecimento das políticas sociais nos últimos dois anos, com a consolidação das mesmas sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e com a ampliação do Programa Bolsa Família que no final de 2005 já atendia cerca de 8 milhões de famílias com renda abaixo de R\$ 100,00 per capita/mês.

Uma avaliação preliminar do cumprimento das recomendações do Relator Especial da ONU indica que:

Um dos principais avanços observados em relação à ação governamental foi a realização de um conjunto de inquéritos e pesquisas que permitem hoje uma melhor avaliação da situação de insegurança alimentar e nutricional da população brasileira, inclusive do ponto de vista da avaliação nutricional da população infantil. Há quase dez anos que pesquisas deste tipo não eram realizadas, o que dificultava enormemente a elaboração de políticas públicas adequadas por parte dos vários setores relacionados à promoção da segurança alimentar e nutricional. Nesta área também, podemos notar uma preocupação crescente com a obtenção de informações que permitam a desagregação de dados por etnia, raça, faixa etária e outras características que permitem a identificação de grupos populacionais em risco. Um novo avanço pode ser notado, também, em relação à implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional Indígena, por parte da FUNASA. Um avanço, mesmo que relativamente menor, pode ser observado também na implantação do SISVAN no bojo do SUS.

Esta melhoria na qualidade das informações obtidas vem confirmar a redução progressiva da desnutrição infantil e do aumento da obesidade na infância e juventude, tendência que vem sendo documentada há pelo menos 30 anos. A redução da desnutrição é atribuída ao aumento da cobertura dos serviços básicos de saúde e da escolaridade das mães, ao mesmo tempo em que um maior acesso a alimentos, especialmente nas populações urbanas. Os dados da POF<sup>7</sup> indicam uma redução da desnutrição de crianças menores de cinco anos de idade, estimada pelo indicador de peso para idade, de 16,6 % em 1974/75 para 7,1% em

1989, para 5,6% em 1996 e finalmente para 4,6 em 2002/03. A redução mais importante de 1996 a 2002/03 foi observada na região rural, com uma redução de 9,1 para 5,6%. Dados obtidos, pela primeira vez para o Norte rural demonstram uma situação nutricional mais grave do que a observada no Nordeste, com uma prevalência de baixo peso para idade de 11%, mais do que o dobro da prevalência nacional.

Uma análise por grupos de renda, no entanto, mostra a expressão da terrível desigualdade que ainda permeia a sociedade brasileira, configurando graves violações do DHAA. Enquanto que a prevalência do baixo peso para a idade em crianças menores de 5 anos é 0,9 em famílias com renda per capita de mais de 5 salário mínimos (SMPC) ela é de 8,4 e 7,4% em famílias com menos de  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  SMPC, respectivamente<sup>8</sup>. Apesar desta redução percentual, ainda são mais de 1 milhão de crianças com déficit de peso, o que representa uma grave violação do DHAA destas crianças, que terão repercussões sérias sobre o seu desenvolvimento físico, mental, cognitivo e imunológico e terão risco maior de desenvolver doenças crônicas não transmissíveis na juventude e vida adulta.

Dados da Chamada Nutricional realizada pelo MDS<sup>9</sup> em conjunção com a campanha de vacinação de 2005, somente na região do semi-árido nordestino, confirmam a redução da desnutrição observada nacionalmente, mas apontam para a manutenção de taxas mais altas de déficits de estatura, e reproduzem a profunda desigualdade nacional do estado nutricional segundo os grupos de renda. Enquanto os dois grupos de renda mais alta, que compõem 5% da população estudada apresentam 0,7% de crianças com déficit de peso, os outros 95% da população apresentam taxas próximas a 6,5%

Dados obtidos da FUNASA indicam uma situação ainda mais grave da desnutrição infantil nos povos indígenas. A prevalência de déficit de peso para idade para as crianças indígenas do MS, por exemplo, é na média duas vezes mais alta que a média nacional, estando em torno de 9,2 %. Em algumas terras indígenas, no entanto, esta prevalência chega a 15,5%, três vezes mais alta que a média nacional e 20 vezes mais alta que a prevalência de baixo peso nas crianças de famílias com renda maior que cinco SMPC<sup>10</sup>.

Ao mesmo tempo, informações obtidas pela pesquisa qualitativa sobre insegurança alimentar e nutricional (IAN), desenvolvida em paralelo a PNAD de 2004<sup>11</sup> utilizando um questionário que foi desenvolvido para o seguimento do programa “Food Stamps” nos EUA, ajustado à realidade cultural do Brasil, indicaram um quadro alarmante que, no entanto, é profundamente compatível com as profundas desigualdades que ainda se mantém no país. Segundo este estudo, aproximadamente 72.6 milhões de brasileiros e brasileiras (39,8 %) vivem em IAN, 56,7 milhões destes na região urbana<sup>12</sup>. Destes, 32,6 milhões (18%) vivem em IAN leve, ou seja, não tem certeza de que vão ter o que comer no dia seguinte ou no final do mês; 25,6 milhões (14,1%) vivem em IAN moderada, ou seja, vivenciam situações em que adultos em diferentes momentos não tem o que comer e finalmente, 13,9 (7,7%) milhões vivem em IAN grave, ou seja, as crianças destas famílias não tem o que comer em diferentes momentos. Esta análise configura o grave quadro de violações do DHAA na sociedade brasileira, diretamente associado à profunda concentração de terras, riqueza e renda e exclusão social. E explica, em grande parte, a crescente violência observada nas áreas urbanas.

É fundamental que estas informações continuem a ser obtidas com regularidade para que se possa monitorar de forma adequada a evolução da situação de insegurança alimentar e nutricional da população brasileira, em especial aquela dos grupos tradicionalmente discriminados e excluídos do processo econômico e social.

Avaliações preliminares do impacto do Programa Bolsa Família indicam que houve uma melhoria significativa do crescimento de desenvolvimento das crianças das famílias que recebem o programa, especialmente naquelas mais jovens o que é compatível com o esperado. No entanto, a continuidade do programa e uma avaliação a mais largo prazo são fundamentais para que este impacto se consolide e se confirmem os dados preliminares. O modelo de desenvolvimento mantém suas características de concentrador de terras, riqueza e renda, apesar de uma pequena redução na concentração de renda, observada a partir dos dados da PNAD de 2005. O processo de concentração de terra continua acelerado, especialmente devido ao item 21.2;

A prática extensiva da monocultura agrícola de exportação foi intensificada, com o estímulo governamental a vários programas como o pró-alcool, biodiesel, celulose e mesmo a proposta de transposição do rio

São Francisco, entre outras. Esta política tem levado a uma aceleração do processo de grilagem de terras, de desmatamento desordenado, de expulsão de agricultores familiares, indígenas e populações tradicionais de suas terras, com sérias conseqüências para a implementação da Reforma Agrária e para a realização do DHAA, entre outros.

Os recursos alocados à rede de proteção social foram aumentados de forma significativa. No entanto, a execução dos programas continua a ser desenvolvida no contexto da forte cultura de paternalismo e clientelismo, apesar de alguns avanços no diálogo com o governo no sentido de garantir que todos os programas sociais sejam desenvolvidos na perspectiva da promoção de direitos humanos e, portanto, sem a exigência de contrapartidas para a permanência nos programas.

Várias ações públicas essenciais para a garantia do DHAA continuam a ter seus recursos limitados pela política macroeconômica do Governo que, apesar da não renovação do acordo com o FMI, continua a ser implementada sem grandes modificações, com a contenção de gastos em investimentos e mesmo em programas sociais fundamentais, como, por exemplo, saneamento básico, abastecimento de água, moradia popular, etc.

A reforma agrária continua a ser implementada de forma morosa. Os dados governamentais que apontam para o cumprimento da meta de 115.000 famílias assentadas em 2005 vêm sendo questionados pelos Movimentos Sociais que alegam que o novo governo continua a contabilizar regularização de titulação de terras ocupadas há décadas, como novos assentamentos. Grande parte dos problemas na implementação da reforma agrária está ligada à resistência do judiciário, à falta de apoio técnico aos novos assentados, e à falta de mecanismos que facilitem o acesso dos assentados ao mercado;

O conservadorismo e morosidade do poder judiciário em relação à garantia aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais vêm sendo cada dia mais demonstrado e questionado pela ação dos movimentos sociais, movimentos de direitos humanos, das relatorias e do próprio Ministério Público, sem avanços significativos até o momento. Fica clara a falta de independência de grande parte do Judiciário em relação aos grupos econômicos e políticos hegemônicos. Isto se manifesta claramente na tramitação dos processos de desapropriação de terras para a Reforma Agrária e de demarcação e homologação de terras indígenas e quilombolas.

**Várias ações  
públicas  
essenciais para  
a garantia do  
DHAA  
continuam a ter  
seus recursos  
limitados pela  
política  
macroeconômica  
do Governo**

**Há uma  
crescente  
mobilização dos  
defensores de  
direitos  
humanos em  
relação ao  
DHAA**

Nos últimos três anos vem sendo criados e/ou fortalecidos instrumentos de recurso para exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, tanto em âmbito federal, como em âmbito estadual. Os mais importantes são brevemente descritos nas seções seguintes. No entanto, muito ainda tem que ser feito para que os titulares de direito possam exercer o seu direito de exigir a realização do DHAA, entre outros DHESC.

Em relação ao Ministério Público, houve avanços significativos na atuação de seus membros em relação aos DHESC, devido à forte pressão exercida pela sociedade civil e uma resposta favorável de setores do Ministério Público. Algumas destas ações são descritas nas próximas seções.

Da mesma forma, há uma crescente mobilização dos defensores de direitos humanos em relação ao DHAA bem como em relação aos outros DHESC. Neste âmbito, a contribuição do Projeto Relatores Nacionais DHESC, da Plataforma Brasileira DHESC tem sido fundamental para a divulgação da exigibilidade e justiciabilidade dos DHESC e para uma maior abertura do poder público no sentido de negociar a realização destes Direitos, no contexto da promoção de políticas públicas.

Continua a haver certa desarticulação das políticas e programas públicos de SAN. No entanto, neste ponto, houve avanços extremamente significativos a partir da atuação do CONSEA, em parceria com o MDS, no sentido da elaboração de uma Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que já se encontra no Congresso Nacional. Esta Lei estabelece a criação de um Sistema Nacional de SAN, suas instâncias de gestão, tendo como objetivo central a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com a meta da promoção da realização do DHAA. Algumas destas ações são descritas nas próximas seções.

A superação do clientelismo e assistencialismo e das distorções de entendimento do que são direitos humanos passa pela efetiva disseminação e consolidação de uma cultura de direitos humanos na sociedade brasileira como um todo, incluindo titulares de direitos, defensores de direitos, movimentos sociais, gestores públicos, juízes, promotores e procuradores, entre outros. Apesar de ter aumentado a utilização de uma linguagem de direitos humanos na elaboração e mesmo implementação de políticas públicas, ainda há pouca percepção sobre as dimensões de titularidade de direito, de obrigações do poder público e,

especialmente, da exigibilidade do direito. Estes são os desafios para o futuro.

### 2.3. A evolução do monitoramento das violações do DHAA desde 2003

Esta seção trata, em especial, dos resultados do trabalho de investigação e monitoramento da superação de violações do DHAA e direitos humanos correlatos desenvolvidos pela Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, do Projeto Relatores Nacionais DHESC, da Plataforma DHESC Brasil.

Dezenas de denúncias foram recebidas pela Relatoria desde outubro de 2002, algumas delas foram objeto de missões de investigação in loco, individuais ou em conjunto com outras relatorias do projeto. Muitas mais foram investigadas por meio de encaminhamento de solicitações às autoridades públicas competentes, após contatos com as entidades denunciantes para verificação das informações, sempre em íntima colaboração com membros do Ministério Público Federal e/ou Estadual. Em relação a maioria destas denúncias foram emitidas notas públicas ou recomendações da Relatoria às autoridades em questão, cujo atendimento/cumprimento vem sendo monitorado pela Relatoria.

As denúncias podem ser agregadas em duas grandes categorias:

Populações submetidas à graves situações de insegurança alimentar e nutricional, com diferentes conseqüências imediatas (fome, desnutrição, mortes, etc.) e

Ações ou omissões do poder público que estejam promovendo violações ou possam potencialmente vir a causar violações do DHAA

No primeiro grupo, os grupos populacionais mais gravemente afetados foram: a) trabalhadores/as rurais sem terra (PE, PA, MG, PR, RJ, AP); cortadores de cana (SP, PE); povos indígenas (AM, PE, MS, RS, SC e ES); comunidades urbanas marginalizadas (PE, PI, AL, RS); comunidades atingidas por barragens (SC, GO, MG); comunidades afetadas por megaprojetos (MA, PE, BA); famílias sem teto, ameaçadas ou já vítimas de despejo (GO, PI); quilombolas (SP, MA); comunidades de pescadores (BA). Dentro destas populações, os indivíduos apresentando violações de di-

**Populações  
submetidas à  
graves situações  
de insegurança  
alimentar e  
nutricional**

reitos humanos mais graves foram crianças, mulheres, idosos e lideranças, com múltiplos casos de morte associados à desnutrição/fome e à violência.

As violações observadas neste grupo são massivas, atingindo dezenas de milhares de famílias, com graves conseqüências para a saúde, a nutrição, o desenvolvimento humano e a qualidade e dignidade de vida dos atingidos. Estas famílias, por terem o direito humano à terra, à água, à moradia e à renda violados, acabam por ser submetidas a graves violações ao Direito Humano à Alimentação e Nutrição. Em todas as comunidades foram constatadas situações graves de insegurança alimentar e nutricional devido à expulsão das terras, devido à dificuldade de acesso à terra para produzir alimentos, devido ao não recebimento de assistência alimentar adequada, devido ao recebimento de alimentos inadequados para o consumo, falta de água limpa e saneamento básico (contaminação dos alimentos) e em muitos casos, em decorrência da dificuldade de conseguir trabalho por discriminação, devido ao seu local de moradia, raça ou etnia. Em algumas comunidades (Sururu de Capote, Maceió, Alagoas; Vila Santo Afonso, Teresina, Piauí; despejados do Parque Oeste, Goiânia, Goiás) foi constatada a alta prevalência de desnutrição infantil grave, afetando cerca de metade das crianças analisadas, geralmente associada a presença de parasitoses e anemia. Em todas as comunidades são relatadas mortes de criança por desidratação, diarreia e doenças respiratórias, associadas à desnutrição. No caso dos cortadores de cana, estão sendo investigadas mortes súbitas de vários trabalhadores que provavelmente ocorreram pela associação de estafa por trabalho exaustivo e alimentação inadequada, em trabalhadores migrantes expulsos de suas terras no estado de origem.

Para agravar a situação destas populações, o poder público, na maioria das situações analisadas, está totalmente ausente dos locais onde vivem estas populações, com exceção da polícia que faz-se presente quando os grupos políticos dominantes locais se sentem incomodados pela presença destas populações na área. Grande parte destas populações não tem sua documentação civil regularizada, não é considerado como tendo endereço e não tem garantido seu direito de acesso a serviços públicos básicos como saúde, educação, abastecimento de água, saneamento básico, transporte público, entre outros. Foi constatado também que grande parte destas populações sequer tem acesso aos programas que tem por objetivo promover a inclusão social e econômica de grupos

populacionais marginalizados. Para complementar, o judiciário, mesmo frente a graves violações dos DHESC, quando acionado, tem tradicionalmente se posicionado contra as demandas legítimas destas populações e favorecido os grupos econômicos dominantes das diferentes localidades.

Em relação o segundo grupo, a relatoria se manifestou várias vezes sobre:

A inexistência de uma política indígena articulada, no âmbito da qual seja garantida a participação efetiva de representações dos povos indígenas em sua gestão, agravada pela não priorização efetiva da homologação e proteção das terras indígenas já demarcadas. A paralisação do governo nesta área tem levado a um agravamento progressivo da Insegurança Alimentar e Nutricional dos povos indígenas, especialmente daqueles vivendo mais próximo dos centros urbanos ou cujas terras se encontram sob litígio.

A morosidade e mesmo imobilismo do Judiciário em garantir a efetivação da Reforma Agrária e fazer cumprir o preceito constitucional da função social da terra e da propriedade. Esta morosidade tem agravado a tensão e os conflitos na área rural, com um alto grau de violência contra os trabalhadores rurais sem terra acampados, e agravando sua insegurança alimentar e nutricional, na medida em que não tem acesso a terra para plantar e produzir.

A tentativa do Governo Federal, por meio do Ministério da Agricultura, sob pressão dos ruralistas, de desregulamentar o comércio e importação de Agrotóxicos foi questionada pela Relatoria, em processo que ainda se encontra em tramitação.

Foi questionada, também, a maneira pela qual foi regulamentada a Lei de biosegurança no âmbito da Casa Civil, sem a participação da sociedade civil e sob a coordenação de profissionais previamente associados a Multinacionais produtoras de transgênicos.

Foram solicitadas informações ao Ministério da Saúde sobre a implementação de projetos de suplementação universal obrigatória com sulfato ferroso para crianças e gestantes, visando o controle da anemia neste grupo, sem que medidas ou informações adequadas fossem garantidas para portadores de Anemia Falciforme, que podem ter seu quadro clínico complicado pelo aporte excedente de ferro;

**Foram solicitadas informações ao Ministério da Saúde sobre a implementação de projetos de suplementação universal obrigatória com sulfato ferroso para crianças e gestantes**

A imposição de condicionalidades para a continuidade do recebimento do Programa Bola Família (frequência escolar e acompanhamento de saúde das crianças) foi questionada em vários momentos, tendo em vista que ao atendimento de um direito não devem ser contrapostas condicionalidades, especialmente se consideramos que a exclusão destas famílias do Programa violariam em especial os direitos das crianças, que não tem governabilidade sobre as decisões dos pais.

Também em relação ao Bolsa Família foi questionada a imposição de critérios para inclusão no programa que ferem a especificidade cultural dos povos indígenas e quilombolas, especialmente no que refere ao conceito de família e não disposição do governo de possibilitar o repasse de recursos para a uma comunidade indígena específica, de forma coletiva, o que seria preferido por muitos povos. Até o momento, o governo tem se recusado a rever seus critérios de forma efetiva o que implica em que a grande maioria dos povos indígenas não tem tido acesso ao programa.

Também houve uma série de manifestações da Relatoria em relação à necessidade de estabelecimento de critérios de direitos humanos claros como pré-requisitos para o estabelecimento de parcerias entre o Governo e Empresas Privadas, especialmente para o desenvolvimento de projetos sociais. É inaceitável que empresas que tenham um histórico de violações de direitos humanos, seja no Brasil, seja em âmbito internacional, venham a usufruir de instrumentos de legitimação emitidos pelo governo brasileiro, como a de parceiro do Fome Zero.

A investigação e o monitoramento destas violações vêm somente confirmar o impacto da decisão do Governo Brasileiro de manter o modelo de desenvolvimento concentrador de terra e riqueza e voltado para o fortalecimento do setor agro exportador e para a atração de investimentos internacionais.

As principais causas das violações estão na manutenção do modelo. É a expansão da produção de soja para exportação (Baixo Parnaíba, MA), do açúcar para produzir álcool e exportar (Zona da Mata, Pernambuco; Ribeirão Preto, São Paulo); a busca de atração de investimentos internacionais, por meio da construção de barragens (Cana Brava, Goiás), da transposição do São Francisco (Semi-árido do Nordeste), da construção de Siderúrgicas (São Luis, Ma), entre outras, que levam a grilagem das terras, destruição ambiental e expulsão dos produtores rurais para as

beiras das estradas ou periferias das cidades. Ao estimular este tipo de modelo, o governo desrespeita o DHAA destas populações, entre outros direitos. Ao não proteger estas populações contra o impacto negativo das iniciativas do setor privado sobre a sua qualidade de vida (reassentamentos forçados, grilagem, poluição das fontes de água, destruição de nascentes, contaminação dos alimentos, etc.), o Estado brasileiro está violando a obrigação de proteger o DHAA da população brasileira em geral.

Também a manutenção do modelo leva a não priorização das ações de governo voltadas para a promoção e o provimento do DHAA. A alocação prioritária de recursos públicos para as ações acima e para o pagamento dos juros extorsivos da dívida pública, estabelecidos pelo próprio governo, entra em contradição direta e impedem, por exemplo, que a Reforma Agrária seja efetivamente implementada como parte de um projeto de desenvolvimento rural com base na produção diversificada e na agro ecologia. É também pela mesma razão que não são promovidas as iniciativas necessárias para garantir a homologação das terras indígenas e quilombolas, pois entram em contradição com a opção hegemônica.

Neste contexto, mesmo os programas que poderiam garantir o provimento do DHAA para populações marginalizadas, integrados a programas de inclusão produtiva efetiva, acabam se constituindo em iniciativas assistenciais, sem se pautar pela garantia de direitos, sempre sob o risco de serem utilizados como armas de domesticação política destas populações.

### **3. O Estado, instituições nacionais de direitos humanos, instrumentos de exigibilidade e a Realização do DHAA.**

Do ponto de vista legal, o Brasil ratificou todos os tratados internacionais de direitos humanos que tratam direta ou indiretamente do DHAA e tem um amplo leque de peças legislativas que traduzem estas provisões em normas nacionais. Segundo especialista no tema, o marco legal Brasileiro é suficiente para autorizar a exigibilidade e justiciabilidade deste direito, inclusive no âmbito administrativo. O que existiria no país, segundo esta autora, seria uma disputa doutrinária e política no âmbito do judiciário sobre a exigibilidade em geral dos DHESC.<sup>13</sup>

**O Estado brasileiro está violando a obrigação de proteger o DHAA da população brasileira em geral**

**O judiciário,  
sem dúvida  
alguma,  
continua sendo  
o poder mais  
impermeável à  
promoção dos  
DHESC, inclusive  
ao DHAA**

O CONSEA, recentemente, com a ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil, elaborou um Projeto de Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, já mencionado, anteriormente, que institui o Sistema Nacional de SAN, que tem como objetivo a garantia do DHAA por meio da operacionalização de uma Política Nacional de SAN.<sup>14</sup>

As instituições de Direitos Humanos brasileiras ainda são frágeis, tem pouca autonomia em relação ao Estado, não respeitando os Princípios de Paris estabelecidos pela ONU para o funcionamento destes organismos. Ao mesmo tempo, nenhuma delas, até o momento, dedicou um esforço concentrado em relação à operacionalização dos DHESC.

O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos, é a instituição maior, em âmbito federal, a quem caberia a investigação e o monitoramento da realização dos direitos humanos, inclusive dos DHESC da população que habita nosso território. No entanto, sua presidência é exercida pelo Ministro de Direitos Humanos, designado pelo presidente da república, o que limita a independência do órgão. Somente recentemente, por pressão da sociedade civil e do CONSEA, foi instituída uma instância interna de monitoramento do DHAA. As instituições correspondentes em âmbito estadual apresentam muitas das mesmas limitações.

A Comissões de Direitos Humanos dos corpos legislativos, em todos os níveis, tem desempenhado um papel importante na apuração de denúncias de violação, mas tem uma capacidade reduzida de interferir de forma mais direta na superação ou reparação das violações, funcionando muito mais como caixa de ressonância para dar visibilidade às situações denunciadas.

O instrumento nacional de direitos humanos com maior poder de incidência, sem dúvida alguma, é o Ministério Público (Federal, Estadual, do Trabalho e Militar), apesar da ação nesta área ainda estar limitada a setores ou mesmo membros isolados do MP. No entanto, avanços significativos vêm sendo observados nos últimos anos, em especial na área da promoção da realização do DHAA.

O judiciário, sem dúvida alguma, continua sendo o poder mais impermeável à promoção dos DHESC, inclusive ao DHAA. Conforme mencionado anteriormente, grande parte das decisões do judiciário, nesta área de atuação, vem privilegiando o direito puro de propriedade à concepção de função social da propriedade presente na Constituição de 1988.

A conjuntura política internacional e nacional favorável ao aprofundamento do debate sobre a operacionalização do DHAA, já discutida anteriormente, associada à instituição do projeto Relatores Nacionais e à forte mobilização social no contexto do CONSEA, permitiu avanços institucionais interessantes nos últimos três anos no que se refere à construção e consolidação de instrumentos de exigibilidade, investigação e monitoramento da realização do DHAA. Entre estas, é importante ressaltar: a) CONSEA nacional e CONSEAs estaduais, e atividades relacionadas ao DHAA; b) Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada, no âmbito do CONSEA Nacional; c) Comissão de Monitoramento de Violações do DHAA, no âmbito do CDDPH, d) Grupo de Trabalho para o Direito Humano à Alimentação Adequada, no âmbito da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/Ministério Público Federal, e) Comissão de Direitos Humanos do Ministério Público do Brasil.

### 3.1. Conselhos Estaduais e Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Instalado no dia 30 de janeiro de 2003, o CONSEA nacional foi estabelecido com o objetivo de se tornar um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para ações na área de SAN e na promoção do DHAA. O Conselho, formado por 59 conselheiros - 42 representantes da sociedade civil organizada e 17 ministros de Estado, além de 16 observadores convidados, incluindo a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, tem caráter consultivo e assessora o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o DHAA seja garantido para todos. A re-instituição do CONSEA pode ser descrita como um dos maiores avanços do atual governo.

Durante os últimos três anos foram estabelecidos CONSEAs estaduais em todas as unidades da federação, com composição e atribuições semelhantes à do nacional.

Algumas das atividades mais importantes desenvolvidas pelos CONSEAs, no que se refere à promoção da realização do DHAA, foram:

A realização da II Conferência Nacional de SAN, precedida de Conferências Estaduais, em março de 2004, em Olinda, sendo lá reafirmada a promoção do DHAA como um dos eixos fundamentais da estratégia bra-

sileira de SAN, e aprovada: a) a criação de mecanismos especiais de monitoramento da realização do DHAA no âmbito do CONSEA; b) a elaboração de uma lei nacional de SAN, tendo como objetivo central a promoção do DHAA; c) o fortalecimento das atividades de capacitação em SAN e DHAA.

Constituição da Comissão permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada, em outubro de 2004;

Negociação com a Secretaria Especial de Direitos Humanos visando a constituição de uma Comissão de Monitoramento das violações do Direito Humano à Alimentação, que foi instituída pelo CDDPH em maio de 2005.

Elaboração e encaminhamento da proposta de Lei Orgânica de SAN ao Presidente da República, que a encaminhou ao Congresso nacional.

Atividades de capacitação em DHAA em diferentes estados do país.

### 3.2. Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada - CONSEA nacional

Com base na deliberação da II CNSAN, o pleno do CONSEA decidiu-se pela criação de um GT para apresentar uma proposta metodológica de monitoramento da realização do DHAA no âmbito do CONSEA. O GT propôs a criação de duas instâncias: a) uma comissão permanente encarregada de analisar, a partir da ótica do DHAA, as políticas e programas de SAN, emitindo recomendações aos organismos governamentais e monitorando a incorporação das mesmas; b) uma assessoria junto à Presidência do CONSEA, responsável pela recepção, investigação e proposição de medidas de superação e reparação de violações do DHAA.

A Comissão Permanente foi instalada em novembro de 2004, tendo desenvolvido uma metodologia de avaliação de políticas, pela ótica do DHAA, com base na experiência da Comissão de Direitos Humanos da África do Sul. Durante o ano de 2005, foram analisados dois programas governamentais: o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Bolsa Família, com a emissão de recomendações aos gestores dos programas. A incorporação destas recomendações será monitorada no decorrer do ano de 2006. Durante 2006, será concluída a análise da Estratégia de Saúde da Família.<sup>15</sup>

### 3.3. Comissão de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada

A instituição desta Comissão, em maio de 2005, no âmbito do CDDPH, foi o resultado de um longo processo de negociação entre a presidência do CONSEA e a SEDH, com a interveniência do Grupo de Trabalho de DHAA do Ministério Público Federal e da Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural. Ela representa um marco de inovação nas atividades do CDDPH, sendo a primeira Comissão Especial dedicada ao monitoramento da realização de um DHESC.

A Comissão, em 2005, definiu seu plano de trabalho identificando que seu papel seria o de receber as denúncias, analisá-las e propor procedimentos e rotinas de atuação integrada dos órgãos públicos relevantes à superação e reparação dos diferentes tipos de violações ao DHAA.

A primeira tarefa enfrentada foi analisar possíveis sanções para os gestores públicos inadimplentes com a prestação de contas relativos aos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, sem ter que recorrer à suspensão do repasse que acaba por punir os beneficiários do PNAE, violando seu DHAA. A comissão elaborou uma proposta que será levada às autoridades competentes para avaliação e implementação.

O próximo tema a ser avaliado será a grave situação de insegurança alimentar e nutricional dos povos indígenas.

O CONSEA do Estado de Santa Catarina constituiu, com o apoio dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado, uma Câmara interinstitucional, com ampla participação da sociedade civil, para receber, investigar e propor mecanismos de superação e reparação de violações do DHAA.

### 3.4. Atividades de capacitação de conselheiros e gestores públicos de SAN em DHAA

Em 2005, foram realizadas uma série de atividades de capacitação em DHAA pelo CONSEA nacional e CONSEAs estaduais em parceria com a Relatoria Nacional para o DHAA, beneficiando cerca de 1000 pessoas.

Está prevista, em 2006, uma atividade de capacitação à distância, para 3000 conselheiros, gestores de SAN e entidades da sociedade civil envolvidas com o tema.

**Em 2005, definiu seu plano de trabalho identificando que seu papel seria o de receber as denúncias, analisá-las e propor procedimentos e rotinas de atuação integrada**

### 3.5. Atividades desenvolvidas pelo Ministério Público relacionadas à promoção do DHAA

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) do Ministério Público Federal constituiu um GT para o Direito Humano à Alimentação Adequada que vem desenvolvendo um trabalho de divulgação do tema para os procuradores do MPF e promotores do MPE. O GT, além de analisar situações específicas, elaborou um manual para a operacionalização do DHAA para promotores e procuradores que pode ser encontrado na página do GT.<sup>16</sup>

O MPF e o MPE de Alagoas, em parceria com a Relatoria Nacional para o DHAA e com o PNAE/FNDE, desenvolveram uma série de Audiências Públicas para avaliar o funcionamento do PNAE e outros programas do FNDE em diferentes municípios do Estado, e identificar possíveis violações do DHAA, com a elaboração de recomendações ao poder público, se necessário sob a forma de um Termo de Ajuste de Conduta. Estas iniciativas tem tido enorme impacto em relação à melhoria do funcionamento do programa e atividades relacionadas nos diferentes municípios.

O Ministério Público do Estado de Pernambuco institui uma Promotoria Especial para a garantia da função social da terra, a partir das diferentes demandas de ação apresentadas pelos movimentos sociais rurais do Estado apoiadas pela Relatoria Nacional para o DHAA. Esta promotoria tem atuado junto a todos os promotores do Estado no sentido de fornecer informações e subsídios para a ação dos mesmos em relação a conflitos de terra.

## 4. Aspecto social organizativo da Luta Social

A mobilização social pela garantia do DHAA já tem uma longa história, como relatado no início deste artigo. No entanto, ela assume uma nova dimensão a partir da aproximação entre o movimento de SAN com o movimento de Direitos Humanos, na década de 90. Um novo e essencial impulso é dado pela rearticulação da Plataforma Brasileira DHESC, com a elaboração do Relatório Sombra e em especial, pela instituição do Projeto Relatores Nacionais DHESC, em 2002.

A parceria das entidades que apóiam a Relatoria Nacional para o DHAA com as entidades do movimento de SAN se consolidou nos últimos anos no âmbito da realização das missões de investigação de denúncias de

**A mobilização social pela garantia do DHAA já tem uma longa história**

violações de DHESC e das próprias atividades no contexto do CONSEA apresentadas acima.

Recentemente, esta rede se conformou em um Comitê Nacional de Implementação do Direito Humano à Alimentação (COMIDhA) que pretende atuar de forma orgânica junto ao Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN), ao Fórum de Entidades Nacionais de DH (FENDH), à Plataforma Brasileira DHESC e aos movimentos sociais que atuam na luta pela terra e água.

Sem a atuação deste conjunto de entidades, com certeza, nenhuma das novas iniciativas acima mencionadas teria iniciado e muito menos teria condições de ter continuidade.

Ainda enfrentamos enormes dificuldades de articular nossas atividades, seja em nível local, seja com as ações nacionais. O fortalecimento de nossas redes é fundamental, como também é central a luta pela constituição de um Sistema Nacional de Direitos Humanos, com um forte componente de DHESC, em plena concordância com os princípios de Paris.

Entendemos que a busca da exigibilidade do DHAA consiste em um potente instrumento de mobilização e consolidação de nossas redes. O estabelecimento de mecanismos claros de exigibilidade do DHAA em âmbito local, ao interior de programas ou políticas públicas, e em âmbito nacional, especialmente se ancorado na mobilização popular, pode alavancar processos importantes de empoderamento das comunidades e dos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que pode colaborar para o enraizamento de uma nova cultura de direitos humanos, onde os atores sociais se sintam efetivamente sujeitos de direito e capazes de forçar o Estado, com o apoio dos instrumentos existentes, a cumprir suas obrigações internacionais e constitucionais.

## **5. Desafios**

O Estado Brasileiro claramente privilegia o cumprimento dos acordos comerciais impostos pelas Instituições financeiras e comerciais internacionais, como o FMI, Banco Mundial e OMC, desrespeitando as obrigações contidas nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, em especial o PIDESC. Isto se configura na manutenção de um modelo de desenvolvimento que preserva a concentração da riqueza, da terra e da renda, na manutenção de uma política fiscal e financeira que penaliza os mais pobres; e privilegia a expansão do agro negócio em detrimento

da agricultura familiar, da qualidade da alimentação e da defesa da biodiversidade. Ao mesmo tempo, isto se reflete na perpetuação das profundas desigualdades com graves violações dos DHESC e do DHAA, conforme descrito neste texto. Cabe aos movimentos sociais, populares e sindicais e outros setores da sociedade civil organizada o desafio de incorporarem à sua luta a cobrança do cumprimento das obrigações legais assumidas junto ao povo brasileiro e à comunidade internacional quando da ratificação dos tratados internacionais de Direitos Humanos pelo Estado Brasileiro.

O governo Brasileiro, até o momento, não criou nem atribuiu a nenhuma instância do Estado Brasileiro a responsabilidade pela incorporação das recomendações emitidas pelo Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação Adequada, em 2002, e muito menos pelo seu monitoramento. Um dos desafios que nos cabe é cobrar que o Estado Brasileiro apresente uma resposta formal ao Relatório, em especial, por meio da adoção de medidas concretas no sentido do cumprimento das recomendações apresentadas.

O Estado Brasileiro, até o momento, não tem uma instância responsável pelo recebimento de denúncias de violações do DHAA, com capacidade adequada para analisá-las, investigá-las e propor ações concretas ao Estado Brasileiro no sentido de promover a reparação e remediação das violações comprovadas. O CDDPH não tem a tradição de atuar na área de DHESCA e apresenta sérias limitações em relação a sua independência e poder vinculante. Um desafio que se coloca é intensificar a luta pela instituição de uma Comissão Nacional de Direitos Humanos, com independência em relação ao Governo, com infra-estrutura física e de pessoal e autonomia orçamentária, conforme definido pelos Princípios de Paris. Esta instituição deveria ter incluído em seu mandato o monitoramento da situação dos DHESCA no país. Esta Comissão deveria ter a capacidade, inclusive, de analisar as políticas econômicas, financeiras, fiscais e do próprio modelo de desenvolvimento, a partir da ótica de direitos humanos, apontando as necessárias adequações

Outros desafios se encontram no campo da luta pela mudança da cultura autoritária e paternalista que ainda permeia a sociedade brasileira, em especial a máquina estatal. É fundamental que se desenvolvam todos os esforços possíveis no sentido do reconhecimento efetivo dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais como direitos huma-

nos em pé de igualdade com os civis e políticos. É inaceitável que políticas dos mais variados tipos sejam desenvolvidas ainda na perspectiva de “boas ações” por parte de políticos bem intencionados e não na perspectiva de direitos, mais especificamente de direitos humanos. Somente com o reconhecimento efetivo de todos os habitantes do nosso território como sujeitos de direitos poderá haver uma ruptura verdadeira com a exclusão continuada de uma parte significativa da população.

Na área da exigibilidade e na justiciabilidade do DHAA, reconhecendo que temos que ao mesmo tempo fortalecer a organização e a capacidade da população de exigir seus direitos e ao mesmo tempo temos que exigir do Estado o cumprimento de suas obrigações assumidas internacionalmente e, em grande parte, incorporadas na legislação nacional, temos os seguintes grandes desafios pela frente:

Consolidar o Projeto Relatores Nacionais DHESC e ampliar e fortalecer a Plataforma Brasileira DHESC, com o objetivo de aumentar e visibilidade dos DHESCA e das violações aos mesmos.

Fortalecer significativamente a capacidade dos movimentos sociais e populares e das próprias entidades de direitos humanos de exigir a realização do DHAA;

Avançar na construção de instrumentos de exigibilidade administrativa e política e extrajudicial, fortalecendo a parceria entre entidades de direitos humanos e os movimentos sociais e populares e avançando no trabalho junto a conselhos de políticas públicas e direitos relacionados ao DHAA;

Consolidar os instrumentos já criados e intensificar a parceria com o Ministério Público e com outros parceiros;

Avançar também em direção à impetração de recursos judiciais no sentido da realização do DHAA, buscando o estabelecimento de jurisprudência em relação a este direito. Já existem experiências positivas neste sentido na Índia, na Argentina, na Colômbia e na Guatemala. Acho que podemos aprender com estas iniciativas e avançar na mesma direção no Brasil. Uma vitória em relação ao DHAA nesta área também poderá vir a facilitar o avanço da justiciabilidade dos outros DHESC, fortalecendo a nossa luta por um país mais justo e eqüitativo, em um novo mundo que é possível.

## NOTAS

<sup>1</sup> Este texto foi elaborado por Flavio Luiz Schieck Valente, Relator Nacional para o Direito Humano à Alimentação Adequada, com o apoio da equipe da ABRANDH e contribuições da FIAN-Brasil.

<sup>2</sup> A Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural tem como entidade de apoio a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos - ABRANDH ([www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br)). O Relator Nacional, Flavio Valente, é também coordenador técnico desta organização. Para maiores informações sobre a Plataforma DHESC e sobre o Projeto Relatores ver também o site: [www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)

<sup>3</sup> O Direito Humano à Alimentação Adequada está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o esclarecimento do seu conteúdo está contida no Comentário Geral nº. 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e no texto das Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito à Alimentação Adequada no contexto da segurança alimentar nacional aprovado em Novembro de 2004, na 127ª Sessão do Conselho da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura).

<sup>4</sup> O Comentário Geral define que: “O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não”

<sup>6</sup> Ver site [www.planalto.gov.br/consea/exec/index.cfm](http://www.planalto.gov.br/consea/exec/index.cfm)

<sup>7</sup> MPO/ IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003. Antropometria e análise do estado nutricional de crianças e adolescentes no Brasil. Rio de Janeiro, 2006.

<sup>8</sup> MPO/IBGE. POF 2002-2003- Análise dos dados de antropometria. Op.cit. p.28.

<sup>9</sup> Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde e Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Análise do inquérito “Chamada Nutricional 2005” realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde. Brasília, MDS, 2006. (relatório preliminar)

<sup>10</sup> Dados obtidos do Distrito Sanitário Especial Indígena do Sul do Mato Grosso do Sul, FUNASA, referentes a março de 2006.

<sup>11</sup> MPO/IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Segurança Alimentar - 2004, Rio de Janeiro, 2006.

<sup>12</sup> MPO/IBGE, *ibid.* p.28

<sup>13</sup> BEURLIN, A. O direito humano à alimentação como fundamental. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004. (Tese de Mestrado)

<sup>14</sup> Projeto de Lei 6047/2005 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/consea/exec/index.cfm> acessado no dia 23/10/2005.

<sup>15</sup> A metodologia utilizada, a análise dos programas produzida pela Comissão e as recomendações emitidas podem ser encontradas no sítio [www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br)

<sup>16</sup> Ver site: [www.pgr.mpf.gov.br/pgr/pfdc/index.jsp](http://www.pgr.mpf.gov.br/pgr/pfdc/index.jsp)

**ANEXO**

# Casos Relevantes



## **FAMÍLIAS AFETADAS PELA BARRAGEM DE CANABRAVA - GOIÁS**

A construção da Usina Hidroelétrica de Canabrava, sobre o Rio Tocantins, no norte do estado de Goiás, iniciada em 1999, afetou centenas de famílias que habitavam na área que foi alagada e que circunda o mesmo, especialmente desde o enchimento do lago em 2002. O Projeto foi desenvolvido pela empresa TRACTEBEL, da Bélgica com apoio financeiro do BNDES e do BID, por concessão do poder público Brasileiro. De acordo com o Movimento de Atingidos de Barragens – MAB, que acompanha o processo desde o final de 2001, cerca de 800 famílias dos municípios de Minaçu e Cavalcante – Goiás, tiveram suas condições de vida drasticamente afetadas, com perda do acesso a terra ou à sua fonte de renda, afetando sua capacidade de se alimentar e não tiveram uma reparação adequada.

Informações obtidas em diversas visitas à área apontam para irregularidades cometidas pela empresa desde o primeiro momento de implantação do projeto. Como não havia uma tradição de organização da comunidade, a empresa se utilizou de diferentes mecanismos de intimidação e ameaças para forçar as famílias a saírem de suas terras, muitas delas sem nenhum tipo de reparação real, sob o olhar complacente das autoridades públicas. Ao mesmo tempo, o licenciamento ambiental e social foi desenvolvido de forma inadequada, sem a adoção das medidas necessárias ao controle do impacto ambiental e sanitário do alagamento.

Em 2005, a situação das famílias desalojadas continuava sem resolução e mantinham-se os problemas vividos pelas famílias que perderam acesso a mercados, a escolas e postos de saúde pelo enchimento do lago, especialmente durante o período das chuvas, quando as precárias estradas ficam intransitáveis. Somando-se a isto foram identificados problemas de saúde causados pelo alagamento da região, em especial dezenas de casos de raiva animal, causados por migração de morcegos das cavernas alagadas e problemas de qualidade das águas do lago, por falta de infra-estrutura de saneamento.

Configuram-se neste caso claras violações da dimensão do respeito, proteção e promoção do DHAA por parte do poder público que tomou decisões, sem adotar as medidas necessárias para garantir os direitos dos afetados, protegê-los contra os interesses econômicos das empresas e para apoiar a recuperação da capacidade das famílias de garantir sua qualidade de vida e seus direitos humanos.

## **COMUNIDADE SURURU DE CAPOTE**

A Comunidade Sururu de Capote é localizada na cidade de Maceió, Estado de Alagoas, às margens da lagoa Mundaú. Possui uma população composta por cerca de 400 famílias que vivem da pesca e coleta do molusco sururu. Esta comunidade vem resistindo ao despejo forçado desta área há vários anos, por entender que a mera remoção para outro local não resolverá seus problemas.

A população vive em condições de miséria e violações de seus direitos humanos em todas as dimensões, em especial do direito humano a alimentação adequada e outros direitos conexos. O diagnóstico da comunidade realizado pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos - ABRANDH, entidade que hospeda a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, em projeto apoiado pela FAO, demonstrou a gravidade das violações de direitos humanos sofridas pela população: 46% das crianças de 6 meses a dois anos, estão desnutridas (déficit leve, moderado e grave de altura); 86,7% das crianças de 6 meses a seis anos estão com verminoses, dentre muitas outras conseqüências das violações sofridas.

Os moradores da comunidade vivem em barracos de papel e madeira erguidos à margem da lagoa, sem qualquer condição de higiene, esgoto ou saneamento. A essa população tem sido negado o acesso a condições

mínimas de sobrevivência: não tem trabalho nem renda para arcar com as despesas ao menos de alimentação; 100% dos moradores da comunidade usa água clandestina, sem acesso à água portátil. Além disso, mais de 50% da população não tem acesso a todas as refeições diárias. Para comer usam o pouco dinheiro que conseguem da venda do sururu, de doações, ou ainda, de catar no lixo. Esse dado demonstra que aquela população vive em situação de vulnerabilidade extrema quanto ao direito humano à alimentação adequada, e outros direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

Há na comunidade um início de mobilização para mudar o quadro geral, buscando garantir que a relocação não piore ainda mais a situação das famílias. A liderança da comunidade tem se capacitado e desempenhado uma luta importante pelos direitos daquela comunidade. Com o apoio da ABRANDH, em parceria com o Ministério Público Estadual, conseguiu-se a assinatura de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), onde os governos do Estado e do município assumiram uma série de compromissos relativos ao processo de relocação e ao período anterior ao mesmo, garantindo-se a proteção e promoção dos direitos humanos da população. Já existe um projeto em andamento de relocação dos moradores para uma área perto da lagoa, mas com condições dignas de moradia, bem como a possibilidade de capacitação e apoio para o desenvolvimento do trabalho da pesca e coleta do sururu. Isto vem colaborando para um espírito de mobilização e de empoderamento da comunidade, que pode monitorar o cumprimento do TAC. Neste sentido, há a real possibilidade que, através da mobilização dos moradores se possa exigir a realização dos DHESC e mudar a situação.

X – Moradia

## **PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)**

**Artigo 11** – Os Estados-Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados, e a uma melhora contínua das condições de existência.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 6º** – São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

# **DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA: CENÁRIOS CONTROVERSOS DA REALIDADE BRASILEIRA**

**MÉRCIA ALVES**

CENTRO DOM HELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL (CENDHEC)

O presente artigo<sup>2</sup> tem por objetivo contribuir com o relatório da situação dos direitos humanos no Brasil no capítulo que versa sobre o direito das(os) brasileiras(os) à moradia adequada e terra urbana. As reflexões têm como enfoque a questão social urbana, entendendo-a como uma das expressões da problemática sociopolítico-econômica e cultural, reflexo do processo de apropriação e distribuição desigual da riqueza socialmente produzida e da propriedade da terra.

A questão social urbana apresenta várias dimensões, dentre elas a falta de condições de moradia digna, de saneamento básico, às quais está submetida 83,2% da população que vive em condições habitacionais críticas<sup>3</sup>, ou seja, sem as reais condições adequadas de habitabilidade. É importante realçar que habitação digna significa edificação de boa qualidade com terra urbanizada que contém todos os sistemas de redes de infra-estrutura urbana básica (água potável, esgoto sanitário, energia elétrica e outras) e todos os serviços públicos como educação, saúde, cultura, transporte coletivo, dentre outros, e o direito legal de acesso à posse da terra (escritura do terreno) que garante o princípio da dignidade humana, eixo central da defesa dos direitos humanos.

**A problemática da moradia adequada no Brasil, assim como em outras regiões da América Latina, é ampla e atinge um segmento populacional para além do espaço urbano**

A problemática da moradia adequada no Brasil, assim como em outras regiões da América Latina, é ampla e atinge um segmento populacional para além do espaço urbano, a exemplo dos povos indígenas, quilombolas e população que vive em vilarejos rurais e/ou mesmo no meio rural. Isso demonstra que a temática apresenta interface com as contribuições dos capítulos referentes à situação dos direitos humanos dessas populações consideradas no relatório como temas específicos.

A referência conceitual do direito à moradia adequada tem como ponto de partida a legislação nacional, os documentos, pactos e tratados internacionais, sobretudo as contribuições da Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996, Istambul (Turquia). Deste modo, compreende-se que o direito humano à moradia adequada

*“... significa mais do que ter um teto sob o qual abrigar-se. Significa também dispor de lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, garantia de posse/proriedade, estabilidade e durabilidade estruturais, iluminação, aquecimento e ventilação suficiente, infra-estrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e recolhimento de dejetos e de lixo, fatores apropriados de qualidade do meio ambiente e relacionados à saúde, urbanização adequada e com acesso ao trabalho e aos serviços básicos, tudo isso a um custo razoável. O sentido/conteúdo de todos esses fatores deve ser estabelecido com a participação de todas as pessoas interessadas, tendo em conta a perspectiva do desenvolvimento gradativo. O sentido/conteúdo e os critérios para estabelecê-lo variam de país para país, pois dependem de fatores culturais, sociais, ambientais e econômicos concretos. Neste contexto, devem ser considerados fatores relacionados a gênero, idade, além do grau de exposição de mulheres e crianças a substâncias nocivas ou tóxicas...”<sup>4</sup>.*

A compreensão ampliada sobre esse direito é de fundamental importância para reflexão acerca dos dados estatísticos que revelam que o déficit habitacional brasileiro é mais de 6.656.526 moradias<sup>5</sup>, das quais 80% localizam-se na área urbana e 20% na área rural, concentradas em duas grandes regiões brasileiras: Nordeste e Sudeste. Ainda com base nesses dados, 83,2%<sup>6</sup> do déficit atinge famílias que estão na faixa salarial de até

três salários mínimos e grande parte dessa demanda o Estado brasileiro não consegue atingir dentro dos critérios da política de financiamento implementada pela Caixa Econômica Federal (CEF), banco responsável pela execução dos programas habitacionais que contempla a população de baixa renda.

A crise do setor habitacional faz com que os(as) trabalhadores(as) sem-teto, que integram famílias que moram de aluguel ou em regime de coabitação, busquem soluções as quais muitas vezes resultam em graves problemas de violação ao direito humano à moradia digna, seja pela falta de condições de salubridade ou por despejos violentos realizados pelo aparato da força policial do Estado. Um exemplo é a ocupação do Parque Oeste Industrial na cidade de Goiânia, onde duas pessoas foram brutalmente assassinadas, uma pessoa ficou paraplégica e 15 mil ficaram desabrigadas.

O processo de ocupação e invasão de terrenos ociosos é uma constante na produção urbana das cidades brasileiras, formando grandes bolsões de pobreza como as favelas que abrigam grande número de pessoas. O problema se agrava pela força e garantia da propriedade da terra (rural e urbana). Essa situação reforça a luta por moradia digna e pelo direito à casa própria.

Diante da constatação de que mais de 80% do déficit habitacional atinge uma população que vive em assentamentos informais, comunidades de baixa renda, cortiços, favelas, em suma, nas áreas pobres das cidades, tem-se a informação de que o Estado brasileiro, representado pela CEF, não comprometeu, ou seja, não investiu R\$ 2,68 bilhões dos 10,91 bilhões do orçamento de 2005. Dessa forma, como explicar que o orçamento contratado, o dobro de 2004, não tenha sido gasto diante de um déficit habitacional que revela que há violações diárias no âmbito da moradia adequada?

Esses dados da realidade revelam a necessidade urgente de implantação da gestão de uma política nacional de habitação de interesse social, com vistas a atender às demandas e necessidades da população de baixa renda, historicamente excluída do acesso ao sistema de financiamento habitacional. Atualmente, com a aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – Lei 11.1245/2005 –, o desafio é a constituição dos Conselhos Gestores do Fundo, cujo papel é reverter esse quadro e articular as ações no campo da habitação popular nos três níveis de governo.

**O processo de ocupação e invasão de terrenos ociosos é uma constante na produção urbana das cidades brasileiras**

## O contexto sociopolítico-econômico para efetivação do Direito Humano à Moradia Adequada

O tratamento dispensado à política habitacional brasileira sempre esteve marcado pela compreensão de que moradia, casa, habitação, teto tem em si um valor de mercado, bem de consumo, com valor de uso, compra e venda; é, sem dúvida, um bem social que tem seu valor econômico para as famílias brasileiras. Como explicita Ermínia Maricato:

*“... a moradia é uma mercadoria especial: ela demanda terra urbanizada, financiamento para produção e para a venda. O acesso à moradia está ligado ao seu preço, que, por sua vez, depende da sua localização. Nesse sentido, vincula-se com a macroeconomia ao disputar investimentos com outros ativos financeiros, em um mercado que depende de regulação pública e subsídios ao financiamento...” (MARI-CATO, 1997:46).*

No Brasil, o Estado passou a atuar nas políticas sociais a partir dos anos de 1930, durante o governo populista de Getúlio Vargas, quando a questão social começou a ser tratada como ação de política pública, com a provisão de moradia, ligada à inserção do indivíduo no mercado de trabalho. A criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular possibilitou a atuação do governo federal no setor de habitação social. Os IAPs foram estruturados mediante contribuições tripartites que envolviam empregados, empregadores e o Estado, e, segundo Bonduki (1998, p. 102), “foram sobretudo os trabalhadores que financiaram a Previdência e, através dela, importantes projetos, estatais e privados, de desenvolvimento econômico”. Isso evidencia que o trabalhador sempre procurou resolver o seu problema da casa própria, o Estado e parte dos empregadores, estavam sempre inadimplentes “como explicita o autor”. Nesse período, destacou-se a construção de conjuntos habitacionais importantes dos pontos de vista social, arquitetônico e urbanístico, nos quais foram introduzidas novas tipologias de ocupação do espaço e novas tendências urbanísticas.

Essa relação entre demanda habitacional pela população de baixa renda, investimento público e a compreensão do direito à moradia como direito fundamental foi-se distanciando a cada década no século XX<sup>7</sup>, demonstrando que essa necessidade social só seria atendida mediante a capacidade de cada um(a) em atender aos critérios excludentes do mer-

cado imobiliário e da política de investimento público junto ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado em 1964.

Nas décadas de 1970 e 1980, o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) proporcionou o avanço da indústria da construção civil, com a construção de um grande número de edifícios de apartamentos destinados à população de classe média, distanciando-se do seu princípio básico de atender à população de baixa renda que ganhava até cinco salários mínimos. Foi a consolidação do capital de promoção imobiliária e a transformação da produção do espaço urbano brasileiro, propiciando a criação de áreas de alta densidade, aumento dos vazios urbanos e o crescimento das áreas periféricas.

Para ilustrar essa compreensão histórica, na época do Banco Nacional de Habitação (BNH) – período 1964-1986 –, das 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas, apenas 8% foram destinadas à população que apresentava renda de até cinco salários mínimos. Essa disparidade entre a criação do BNH, fundado com o objetivo de financiar habitações para população que tinha comprovação de renda de até cinco salários, e os recursos de financiamento que beneficiaram a classe média brasileira e obras de infra-estrutura urbana, só contribuiu para elevar os dados quantitativos e qualitativos das desigualdades sociais na área habitacional.

É de conhecimento que a urbanização acelerada e desordenada na segunda metade do século XX, bem como a falta de investimentos e a ausência de políticas agrícolas e agrárias, resultaram em crescente processo migratório a partir dos anos de 1960. Se, nessa época a população urbana era de 45%, quarenta anos depois (2000), atingiu 82%<sup>8</sup> de brasileiros(as). Com um agravante: no período de 1991 a 2000, houve um crescimento de 22% da população residente nas áreas de favelas, das maiores cidades brasileiras<sup>9</sup>, representando 6,6 milhões de pessoas.

Somada a ausência de uma política nacional de habitação na gestão governamental durante a década de 1990, constata-se que o déficit habitacional foi tornando-se crescente. Aqui não se faz referência apenas à construção de unidades habitacionais, mas ao acesso a serviços públicos necessários às condições de moradia adequada, como por exemplo saneamento<sup>10</sup>, água, luz e transporte coletivo.

O crescimento do déficit de moradias aumentava desproporcionalmente diante da necessidade de maiores investimentos para construção de

**Nas décadas de 1970 e 1980, o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) proporcionou o avanço da indústria da construção civil**

unidades habitacionais (em 1990, representavam 22%<sup>11</sup> do montante gasto na década anterior). A aplicação neste campo durante toda a década de 90 do século XX e início do século XXI demonstrou que os rumos da política econômica neoliberal só adensaram a problemática da moradia, seja pela política de ajuste estrutural, com a diminuição do papel do Estado no âmbito das políticas públicas, seja pela ausência de uma política nas três esferas de governo voltada para problemática habitacional, em que pese o reconhecimento pela Constituição Federal sobre as responsabilidades dos entes federativos (União, estados e municípios) na promoção dessa política.

O processo de ajuste fiscal, reestruturação produtiva e reforma do Estado nos anos de 1990 trouxe inúmeros impactos na ação estatal, principalmente no desmonte do serviço público, na diminuição dos gastos públicos e nas privatizações. Essas ações, parte da agenda neoliberal, permitiram que os governos não executassem um projeto de política nacional de habitação e, por apresentar uma atuação estatal frágil, contribuiu para adensar a realidade da população sem teto e em situação de insegurança da posse da terra.

Conforme Cymbalista (2005), “não apareceu no país nenhum novo projeto consistente e duradouro de política habitacional durante os governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso” (CYMBALISTA, 2005, 21). Na era FHC, os investimentos para a política habitacional estavam concentrados na classe média e numa rígida política de acesso aos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) pelos estados e municípios, sem contar a pouca expressividade dos recursos a fundo perdido para construção de habitações de interesse social.

**O Estado propicia a criação de espaços urbanizados, para o “habitat” da população de melhor poder aquisitivo**

O impacto da política econômica nas diretrizes das políticas públicas, dentre elas a habitação, aponta para uma tendência mundial de mercantilização das condições da reprodução social, na qual a cidade, como espaço de produção e reprodução da riqueza social, acaba por expressar essa exclusão socioespacial de acesso à cidade. A consolidação e a formação dos espaços urbanos tiveram como suporte um poder autoritário, um poder econômico segregador e uma estrutura fundiária arcaica e conservadora. O Estado propicia a criação de espaços urbanizados, para o “habitat” da população de melhor poder aquisitivo, combinada com a existência de uma periferia popular, precariamente urbanizada, que serve de abrigo para classes sociais menos favorecidas.

Essa mercantilização e o crescente aparecimento de um tipo de cidadão consumidor, aquele(a) que deverá prover a própria subsistência no mercado, são incorporados à lógica estatal como parte do processo de acumulação de capital. A cultura da mercantilização dos serviços contribuiu para fragilizar a compreensão dos direitos humanos, sobretudo os DHESCs, que para efetivar-se de forma progressiva necessitam de uma ação positiva do Estado, além de se constituírem como direito fundamental; devem ser, portanto, objeto de exigibilidade por parte do cidadão(ã).

A luta dos movimentos sociais e de Organizações Não-Governamentais (ONGs) nos últimos quarenta anos é de reverter esse modelo de urbanização excludente e perverso, buscando dar centralidade à questão urbana, para que seja reconhecida como de interesse nacional, compreendendo o direito à cidade<sup>12</sup> como direito de todos(as), das presentes e futuras gerações. Segundo Henri Léfèbvre, “só o proletariado pode investir sua atividade social e política na realização da sociedade urbana” (LÉFÈBVRE 1991: 144).

Com base nesse princípio, na dimensão política e conceitual de que a reforma urbana, e o direito à cidade é sustentável. A sociedade civil organizada contribuiu para elaboração e aprovação de legislações que referendassem o campo político dessa luta.

É importante lembrar o processo de discussão e aprovação do projeto 181/1989 e posteriormente Projeto de Lei 5.788/1990, denominado Estatuto da Cidade, que tramitou durante onze anos no Congresso Nacional, com a pressão das entidades ligadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, e resultou na aprovação da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. O Estatuto da Cidade, que constitui-se em um avanço para a política urbana, buscando regulamentar os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988) e construir uma política nacional de desenvolvimento urbano, representa um marco jurídico e conceitual que embasa a luta por cidades democráticas. É importante realçar que até a presente data o Estado brasileiro não utilizou o Estatuto para desapropriação de terras e, portanto, não cumpriu sua função social para a habitação de interesse social. Encontra-se ainda no rol das conquistas e avanços oriundos da ação da sociedade civil organizada a aprovação, em 16 de junho de 2005, do Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>13</sup>, com o objetivo de atender aos problemas habitacionais da população de baixa renda.

**Várias das reivindicações dos movimentos sociais urbanos e rurais foram incorporadas ao reordenamento da estrutura estatal**

O governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) representava a possibilidade de reversão da lógica de intervenção da ação estatal, com uma ação prioritária no combate às desigualdades sociais. Assim, várias das reivindicações dos movimentos sociais urbanos e rurais foram incorporadas ao reordenamento da estrutura estatal, a exemplo da criação de secretarias com status de ministérios, como a Secretaria Especial de Direitos Humanos<sup>14</sup>, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial<sup>15</sup> e o Ministério das Cidades, que buscou integrar as ações no âmbito da política urbana com políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial urbano, além da realização de duas edições da Conferência Nacional das Cidades (2003 e 2005) que tiveram como centralidade a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

No âmbito da política nacional urbana, a agenda política, defendida principalmente pelos movimentos sociais e ONGs, está centrada na construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, buscando romper com a lógica de fragmentação das ações nas três esferas de governo, bem como potencializar os mecanismos de gestão democrática das cidades como os conselhos, órgãos privilegiados para elaborar as diretrizes da política urbana.

Mas o trabalho realizado pela Relatoria do Direito Humano à Moradia Digna e Terra Urbana, seja por meio das missões realizadas nas cidades de Goiânia (GO), Teresina (PI) e São Luís do Maranhão (MA) ou das denúncias recebidas sobre as ameaças de despejos que vêm ocorrendo em São Jose dos Campos (SP), Belém (PA), Manaus (AM) e outras, afirma que essa mesma lógica de desenvolvimento urbano, com a participação popular, não vem acontecendo e são explícitos o poder autoritário das administrações públicas e a exclusão das famílias de sem-teto que vivem em ocupações urbanas.

Em que pese o reconhecimento dos avanços acima elencados, verifica-se, como aponta o Relatório do Relator Especial da ONU, que o Brasil "(...) precisa mudar a ênfase da decisão política e reforma legislativas para ações práticas" (KHOTARI, 2004, p.6). Essa recomendação está intimamente ligada aos rumos da política econômica adotada pelo governo federal que, com a prerrogativa de pagar a dívida externa<sup>16</sup> e cumprir as metas junto ao Fundo Monetário Internacional, tem resultado na diminuição dos gastos públicos.

A adoção do modelo econômico nos moldes do governo anterior tem demonstrado que o Brasil vem apresentando resultados pífios no campo social, uma vez que as ações neste setor não caminham para mudanças estruturais que signifiquem acesso universal e combate às desigualdades sociais, a exemplo do carro-chefe do governo federal, o Programa Fome Zero.

Partindo do princípio de que não se pode realizar as diretrizes das políticas públicas, definidas nas conferências e aprovadas pelos conselhos, sem um orçamento devido, compatível com as metas e as demandas sociais, avalia-se que nos últimos anos do governo Lula os gastos com habitação, transporte, saneamento, políticas agrárias e indígena vêm reduzindo anualmente. Segundo análise comparativa do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc),,

*“...Quando olhamos os dados agregados por função, num comparativo com as Leis Orçamentárias Anuais de 2004 e de 2005, a previsão para 2006 chama a atenção para algumas funções. Destacam-se, comparando 2005 a 2006, a diminuição de 7,4% para Segurança Pública; de 6,18% para Educação; 17,56% para Cultura; 8,42% para Organização Agrária; 13,81% para Gestão Ambiental e de 15,52% para Direitos de Cidadania. Merecem destaque, por apresentarem aumento, as funções de Assistência Social (12,18%, Previdência Social (5,69%) e Saúde (2,07%)...” (INESC, out. 2005, p. 7).*

A contradição apresentada nos dados revela que políticas estratégicas para o combate às desigualdades sociais ou resgate da dívida social têm os orçamentos reduzidos paulatinamente e demonstram a opção do governo em cumprir as metas das instituições financeiras multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

No tocante à política de habitação, percebe-se que os investimentos diminuem a cada ano. Fazendo um comparativo a partir da execução orçamentária durante os anos de 2004 a 2006 nota-se que houve uma diminuição na ordem de 6,17% entre 2005 a 2006 de 26,79%. Se agregarmos essa análise considerando as políticas de gestão ambiental, saneamento, urbanismo, transporte, dentre outras ações fundamentais para assegurar o direito humano à moradia adequada, observa-se uma desarticulação entre o conjunto das políticas públicas no campo da política urbana, tornando vulnerável a efetivação desse direito.

**A contradição apresentada nos dados revela que políticas estratégicas para o combate às desigualdades sociais ou resgate da dívida social têm os orçamentos reduzidos paulatinamente**

**O direito humano à moradia adequada foi incorporado à legislação nacional como componente dos direitos sociais por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000**

Ao escolher o modelo de desenvolvimento econômico neoliberal, o governo brasileiro também opta por fragilizar o acesso a políticas universais e ações estruturantes pela maioria da população pobre do País, em sua maioria negros(as)<sup>17</sup> que habitam nos assentamentos dos sem-teto, nas favelas, nas ocupações informais, nos cortiços, nas comunidades de baixa renda. Essa opção perversa traz uma reflexão quanto à prevalência de um modelo de desenvolvimento econômico que fragmenta a ação entre a economia e a política, como se as duas dimensões não se articulassem ou como se a alternativa de pagar os juros da dívida, cumprir as metas das agências multilaterais sobre a argumentação da estabilidade econômica, não tivesse reflexos sobre as políticas sociais. Os dados e a redução nos gastos públicos demonstram o contrário.

### **Cenários controversos para efetivação do direito à moradia adequada**

O direito humano à moradia adequada foi incorporado à legislação nacional como componente dos direitos sociais por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, como também do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, que regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no qual apresenta como um dos princípios fundamentais o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais. Esse reconhecimento jurídico aponta para responsabilização do Estado brasileiro na execução de ações no campo das políticas públicas de habitação. O Brasil, ao assinar documentos e tratados internacionais<sup>18</sup> que reconhecem o direito à moradia<sup>19</sup> na categoria dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, assegura que os cidadãos e cidadãs, sujeitos de direito internacional, possam acionar o sistema de proteção internacional para exigir o cumprimento deles. O Estado tem a obrigação legal de realizar de forma progressiva ações que garantam o direito à moradia adequada para a população, sobretudo a de baixa renda, segmento no qual figura o maior percentual do déficit habitacional.

No tocante à situação habitacional na área rural, verifica-se que esta representa 20% do déficit habitacional brasileiro, apontando para ausência de política habitacional<sup>20</sup> para os seus moradores e também a fragilidade da atuação do município no provimento dessa política. Esse

cenário aponta para a necessidade de que a União implemente ações estratégicas e articuladas para produção de habitações.

A problemática urbana e habitacional está ligada a uma questão central na história social brasileira, a concentração fundiária, que, por conseguinte, relaciona-se ao não-cumprimento da função social da propriedade. Por ser a terra (urbana e rural) um bem intocado dentro da estrutura capitalista, vem gerando inúmeras violações no campo dos direitos fundamentais ao longo da histórica econômica e política do País. Ela perdeu a conotação social em razão do papel econômico que exerce sobre a burguesia, tanto no espaço rural como no urbano, e conseqüentemente é monopolizada pelos proprietários e pelo Estado. Para Lúcia Moraes<sup>21</sup>,

*“... a luta do homem do campo, assim como na cidade é uma luta em busca do direito à terra. No Brasil-Colônia, os índios que sobreviveram aos massacres foram expulsos de suas terras férteis para lugares longínquos. Depois foi a vez do negro escravo – o negro fujão como era chamado o escravo que buscava a sua liberdade – refugiar-se nos vales das montanhas formando os quilombos. Na atualidade essas comunidades vêm perdendo gradativamente suas terras para latifundiários e/ou para implantação de megaprojetos como é o caso dos índios (...) no estado de Mato Grosso, no território do Amapá e outras regiões do país e dos quilombolas no estado do Maranhão...” (Moraes,2003:59).*

A luta pela terra vem apontando inúmeros desafios para efetivação dos direitos humanos, como as diferenças, historicamente construídas, entre rural e urbano, campo e cidade que retratam o perfil dos municípios. Essas diferenças se revertem negativamente na percepção do(a) trabalhador(a) urbano e rural na sua identidade social com a terra, com o espaço de vida e trabalho, colaborando para uma fragmentação da luta pela terra e para que a sociedade não a enxergue adequadamente e se omita diante da urgência da realização de uma reforma agrária e urbana como mecanismo de justiça social. Segundo Miguel L. Baldez,

*“... a classe trabalhadora no campo e na cidade, historicamente banida da terra e sofrendo, depois de 1966, mais duramente as conseqüências políticas do aguçamento da luta das classes, da extorsão da mais-valia social, imposta pela classe dominante através do aparelho do Estado, passa*

**A problemática urbana e habitacional está ligada a uma questão central na história social brasileira**

*a procurar novos instrumentos de resistência e ação coletiva – as invasões, ou mais adequadamente, ocupações – que, a exemplo das conquistas já consolidadas nas lutas sindicais, lhes assegurem terra de plantação e terra de habitação...” (BALDEZ,1989:9).*

A temática da terra urbana e rural como expressão de uma mesma totalidade social deve ser examinada a partir de uma análise estrutural, resultado de um processo e modelo de sociedade excludente que fragmenta a ação coletiva e que trata os investimentos no campo social como parte da lógica econômica.

A separação entre as lutas interessa ao sistema capitalista e vem-se consolidando ao longo da história, seja na ação jurídica – onde a Constituição dá trato federal à reforma agrária e credita à questão do solo urbano a regulação municipal –, seja na ação política em pensar focado na particularidade, que é legítimo, mas sem a articulação devida com um projeto global, societário, com justiça e igualdade social. Henri Léfèbvre afirma que “a propriedade da terra se mantém no quadro da propriedade privada em geral” (LÉFÈBVRE, 1999). O autor ainda explicita que “a burguesia enriquece comprando terras, constituindo para si propriedades fundiárias” sejam no meio rural e urbano. (LÉFÈBVRE, 1999:160)

A luta pela terra efetiva-se como direito mediante a posse da terra, que esbarra em vários limites: financiamento, fragilidade e ausência de política pública nacional no campo habitacional e fundiária, conservadorismo do Judiciário, descumprimento da função social da propriedade, criminalização da ação coletiva dos movimentos sociais e descumprimento dos documentos internacional de direitos humanos.

Os primeiros cinco anos do século XXI foram marcados por inúmeros conflitos sociais decorrentes da luta pela terra<sup>22</sup>, isto é, do descumprimento da função social da propriedade e da cidade<sup>23</sup>. Tais conflitos foram e são marcados por inúmeras violações de direitos e geralmente com a anuência do aparato estatal. As ações de reintegração, despejos e deslocamentos forçados pela população pobre ocorrem porque não há uma política nacional de regularização fundiária e de prevenção dos despejos forçados, que visa respeitar os direitos no campo dos DHESCA's e garantir a segurança da posse da terra para os moradores dos assentamentos informais, favelas, comunidades de baixa renda e cortiços.

Em relação à insegurança da posse da terra, o Relatório do Projeto Relatores Nacionais da Plataforma Brasileira DHESC, 2003, aponta que

*“...em relação à inadequação fundiária [urbana], estima-se que 1,5 milhão de moradias urbanas está nesta situação, representando 4,7% do total. No cruzamento com as faixas de renda, observa-se a maior parcela de domicílios com inadequação fundiária concentrada nas famílias com renda de até três salários mínimos (35,1%). O índice também é elevado nas faixas de renda de cinco a dez salários (21,2%) e nas faixas acima de dez (22,5%)...” (JÚNIOR, 2003, p. 160).*

Essas condições de insegurança da posse da terra e a inadequação das moradias nas áreas ocupadas pelos movimentos sem-terra e sem-teto revelam a precariedade da ação estatal e também resulta em estratégia política dos movimentos em permanecer nas áreas ocupadas como forma de pressionar politicamente o Estado para exigir o cumprimento dos direitos e a urgência da reforma agrária e urbana. As negociações entre Estado, representantes dos movimentos sociais e “proprietários” chegam a arrastar-se durante anos, colocando famílias em situações de vulnerabilidade social sem a devida intervenção governamental. No caso das sentenças em julgado, nem sempre o Judiciário vem posicionando-se favoravelmente aos ocupantes da terra, uma vez que no campo jurídico a lógica preponderante é a da propriedade privada, em que pesem os avanços no campo da legislação nacional.

O distanciamento do Judiciário para assegurar o cumprimento da função social da propriedade e da cidade tem apontado que

*“... a estrutura e operação do Judiciário não têm sido adequadas no tratamento de questões relacionadas ao direito à moradia adequada, aos direitos de herança envolvendo considerações de sexo e terras urbanas, o direito de posse e propriedade dos assentamentos formais e irregulares, bem como na solução de casos de ocupação coletivas de terras organizadas por movimentos sociais. Questões complexas envolvendo direitos de posse e moradia de grupos socialmente vulneráveis também são freqüentemente decididos de forma pouco ou nada satisfatória, principalmente onde os direitos das pessoas conflitam com projetos de desenvolvimento de grande escala, como a construção de usinas hi-*

**As negociações entre Estado, representantes dos movimentos sociais e “proprietários” chegam a arrastar-se durante anos,**

*drelétricas, ampliações de aeroportos ou a revitalização de centros históricos degradados...” (KHOTARI, 2004, p. 15).*

Esse tema nos remete a um campo de violação dos direitos humanos, que é o do acesso à Justiça e revela diariamente a dificuldade da população pobre de acesso à assistência jurídica gratuita, como determinam a Constituição Federal, Artigo 134, e o Estatuto da Cidade, Artigo 12, inciso III, § 2º. Para além dessa dificuldade, outro aspecto é o da emissão de ações de reintegração de posse pelo Judiciário, em que não se consideraram as reais condições das famílias assentadas, violando na maioria das vezes os princípios que norteiam a luta pela efetivação dos direitos humanos. Na maioria das vezes, os deslocamentos e os despejos forçados ocorrem sem prévia comunicação e acompanhamento por parte dos gestores públicos e representantes do Ministério Público, como é o caso do estado do Piauí e de tantos outros Ministérios públicos estadual e federal que atuam contra as famílias de sem-teto.

Essa realidade de violência e violações dos direitos humanos tem preocupado as entidades, movimentos sociais que militam no âmbito da política urbana, uma vez que significa despejos de populações pobres que não têm outra alternativa de moradia, por mais inadequadas que se apresentem, e também não contam com subsídios públicos para garantir o direito adequado à moradia. A ação dos despejos forçados é incompatível com os documentos, pactos e tratados internacionais assinados pelo governo brasileiro. Conforme o Comentário Geral do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) da Organização das Nações Unidas (ONU) número 7/1997, os despejos e deslocamento forçados agridem e violam a Convenção Internacional dos DESC.

Na esfera nacional, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) aponta como uma das suas diretrizes o estabelecimento de medidas pela União, estados e municípios na promoção de políticas de regularização urbanística e fundiária que visem solucionar conflitos decorrentes de ocupações para fins de moradia, habitações de interesse social, para populações pobres que buscam a garantia da segurança da posse da terra. Neste sentido, com vistas a evitar as violências por ocasião das ações de despejos e na perspectiva de construir uma política nacional de regularização fundiária, o Conselho Nacional das Cidades aprovou em 18 de março de 2005 a Resolução número 31, por encaminhamento do Comitê Técnico de Habitação, no qual resolveu

*Art. 1º - Propor um processo de discussão entre os órgãos do poder judiciário e instituições essenciais à justiça e o Conselho das Cidades no que tange à atuação do judiciário em conflitos relativos aos deslocamentos de grande impacto social.(...). (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005)*

Com essa resolução pretende-se maior atuação no âmbito do poder local e uma sensibilidade do Poder Judiciário a fim de se cumprir o que regem o Estatuto da Cidade e a legislação internacional no campo dos DHESC e de se evitarem as violências decorrentes nas ações de despejos e deslocamentos forçados.

No tocante ao tema da moradia adequada, outros temas se correlacionam, como a situação dos moradores dos cortiços, a privatização dos serviços públicos como água, energia elétrica, dificultando o acesso da população de baixa renda e transformando-se em um ônus no orçamento familiar. O saneamento também vem se revelando como uma das problemáticas críticas na realidade brasileira, uma vez que 10 milhões de unidades habitacionais<sup>24</sup> apresentam-se em condições inadequadas, devido à precariedade de acesso à rede de água encanada, infra-estrutura, redes de esgoto e drenagem.

O Estatuto da Cidade é um instrumento jurídico que traz inúmeras inovações e responsabilizações no contexto do município, como a elaboração do Plano Diretor, que deve ser elaborado considerando os princípios de gestão democrática contidos no marco legal, como também renova os rumos da construção da política urbana, com vistas à construção de cidades sustentáveis. Este é, sem dúvida, uma importante ferramenta para o desenvolvimento urbano, no entanto culturalmente não é implantado conforme suas recomendações urbanísticas, o que faz com que seja mais um registro de planejamento urbano de uma determinada época.

Assim, o desafio para os que atuam na luta pela reforma urbana é pressionar as instâncias da gestão pública para concretizar os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, sobretudo fortalecendo os canais de gestão democrática e participativa como forma de exercer o controle social sobre a execução da Política Pública de Desenvolvimento Urbano. Conforme a relatora do Direito Humano e Terra Urbana, Moraes (2003, p. 67),

*“... o Estado brasileiro é o responsável pela penúria em que vivem os trabalhadores rurais no campo. Ele não cumpre*

**No tocante ao tema da moradia adequada, outros temas se correlacionam, como a situação**

*sua obrigação de oferecer às parcelas mais desprotegidas e marginalizadas da população a garantia de seus direitos fundamentais” a violência no campo é uma das situações mais abusivas contra os direitos humanos: a pobreza e a exclusão social produzem situações explosivas que resultam nos enfrentamentos pelo acesso à terra e fragilizam as relações de trabalho, criando um campo fértil à exploração do trabalho e ao trabalho escravo ainda existente no País. Essa situação se repete de forma agressiva no meio urbano, onde o próprio Estado planeja a segregação socioespacial do trabalhador de baixa renda, que, em grande parte, se constitui de trabalhadores rurais que, ao serem expulsos do campo, buscam a cidade com esperança de encontrar melhores condições de vida. A autora afirma que a barbárie do campo tem sua continuidade nas periferias das grandes cidades brasileiras.*

Desse modo, o debate pela efetivação do direito humano à moradia adequada revela avanços, impasses, limites e possibilidades, em razão de ser o Estado brasileiro o responsável legal pela concretização a partir da sua atuação positiva, da qual é reservada à sociedade civil, movimentos sociais urbanos e organizações não- governamentais a tarefa da exigibilidade desse direito conforme rege o marco legal nacional e internacional.

### **Contribuições ao debate**

Considerando os aspectos elucidados no âmbito da questão social urbana em suas múltiplas expressões e a luta das entidades que atuam no âmbito do Fórum de Reforma Urbana pela consolidação de uma política urbana articulada nas três esferas administrativas, defende-se:

- A elaboração e implantação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano com vistas à construção de cidades justas e democráticas;
- A implantação de Conselho das Cidades nas esferas estaduais e municipais;
- O reconhecimento nas ações de regularização fundiária da questão de gênero, uma vez que as mulheres já se constituem em sua maioria em chefes de família;

- A implantação do Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social a partir de um modelo de gestão descentralizada e participativa nos estados e municípios;
- A criação de uma política nacional de habitação que leve em consideração as disparidades regionais, as desigualdades e particularidades raciais, étnicas e de gênero;
- Maior destinação de recursos financeiros para os programas de urbanização e regularização fundiárias voltados à população de baixa renda, residentes nas zonas especiais de interesse social e assentamentos informais;
- A implementação nos estados e municípios da Resolução nº 31 do Conselho das Cidades (Concidades);
- A reestruturação e criação de Defensorias Públicas a fim de garantir o acesso à assistência jurídica gratuita pela população de baixa renda;
- A implantação de campanhas educativas para divulgação e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- Maior agilidade no reconhecimento e titulação das terras dos povos indígenas e quilombolas;
- Ampla divulgação dos instrumentos internacional de direitos humanos; e
- Debate para apresentação de proposta de mudança do Código de Processo Civil e da Lei de Locações, no que se refere às ações de despejo e reintegrações de posse.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Sobre o papel do direito na sociedade capitalista: ocupações coletivas: direito insurgente*. Rio de Janeiro: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Espaço e Liberdade, 1996.
- BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Resolução, n. 31*. de 18 de março de 2005. Disponível em : <http://www.cidades.gov.br>. Acesso e: 26 jan. 2007.
- CYMBALISTA, Renato. Cidade e moradia: desafios da gestão democráticas das políticas urbanas e habitacional no Brasil. *Mobilização Cidadã e Inovações Democráticas nas cidades*. Pólis. Fórum Social Mundial, Edição Especial, 2005.
- COLET, Jussara ; SILVA, Gilnei José de Oliveira CARBONARI, Paulo César. *Direito humano à moradia adequada: desvelando o beira trilho: situação e perspectivas*. relatório de estudo de caso. Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo. Passo Fundo/RS: CDHPF/EdFIBE, 2005.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Texto-base para a 2ª Conferência Nacional das Cidades*, 2005.
- INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC, *Boletim*, nº 8, ano IV, out/2005.
- JORNAL DO COMMERCIO. *Caderno Economia*. Recife, 3 de janeiro de 2006.
- JÚNIOR, Nelson Saule ; OSÓRIO, Letícia Marques. Direito humano à moradia adequada e a terra urbana. LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto (org.). *Relatório brasileiro sobre direitos humanos e econômicos, sociais e culturais: meio ambiente, saúde, moradia adequada e terra urbana, educação trabalho, alimentação, água e terra rural*. Recife: Gajop, 2003.
- JÚNIOR, Nelson Saule ; CARDOSO, Patrícia Menezes. *O Direito à Moradia no Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- KHOTARI, Miloon. *Relatório do Relator Especial sobre a moradia adequada da Organização das Nações Unidas (ONU) como componente do direito a um adequado padrão de vida*. Comissão de Direitos Humanos, 61ª Sessão. 2004.
- LÉFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996
- \_\_\_\_\_. *Habitação e Cidade*. São Paulo: Atual, 1997.
- MORAES, Lucia Maria. *A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2003.
- MOSER, Cláudio ; Daniel Rech (Orgs.). *Direitos Humanos no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas: Olhar dos parceiros de Misereor*. 2ª edição revisada. Coletânea CERIS, Ano 1, nº 1, Rio de Janeiro: CERIS, 2003.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz ; CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RODRIGUES, Maria Elena (org.). Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. *Relatorias Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro, 2005

## NOTAS

<sup>1</sup> Mércia Alves, assistente social do Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC).

<sup>2</sup> Este artigo contou com a colaboração de Lúcia Maria Moraes, relatora para o Direito Humano à Moradia Adequada e Terra Urbana, Plataforma Brasileira DHESCA & Luciana Bedeschi, do Centro Gaspar Garcia.

<sup>3</sup> JÚNIOR, Nelson Saule & OSÓRIO, Letícia Marques. “Direito Humano à Moradia Adequada e a Terra Urbana”. Júnior, Jayme Benvenuto Lima (org.). *Relatório brasileiro sobre direitos humanos e econômicos, sociais e culturais: meio ambiente, saúde, moradia adequada e terra urbana, educação trabalho, alimentação, água e terra rural*. Recife: Gajop, 2003, p. 159.

<sup>4</sup> COLET, Jussara & Gilnei José Oliveira da Silva (coordenação, pesquisa e elaboração) & Carbonari, Paulo César (orientação). “Direito Humano à Moradia Adequada. Desvelando o Beira Trilho: Situação e Perspectivas”. *Relatório de Estudo de Caso*. Comissão de Direitos Humanos de Passo Fundo. Passo Fundo/RS: CDHPF/EdIFIBE, 2005, p. 23.

<sup>5</sup> Fonte: Censo Brasil 2000, Fundação João Pinheiro.

<sup>6</sup> KHOTARI, Miloon. Relatório do Relator Especial sobre a moradia adequada da Organização das Nações Unidas (ONU) como componente do direito a um adequado padrão de vida. Comissão de Direitos Humanos, 61<sup>a</sup> Sessão. 2004.

<sup>7</sup> Em que pese o reconhecimento no ordenamento jurídico e no sistema de proteção internacional datar de meados do século XX e a Constituição Mexicana de 1917 reconhecer o direito à moradia como direito fundamental, a cultura política trata a produção habitacional sob a ótica da lei do mercado.

<sup>8</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2000.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Estima-se que 12,1 milhões de residências localizadas na área urbana, sobretudo as áreas habitadas pela população de baixa renda, necessitam de serviços básicos, como saneamento.

<sup>11</sup> ARRETCHE, 1998, p.110. *Apud* CYMBALISTA, Renato. “Cidade e Moradia: desafios da gestão democráticas das políticas urbanas e habitacional no Brasil”. *Mobilização Cidadã e Inovações Democráticas nas cidades*. Pólis. Fórum Social Mundial, Edição Especial, p.21, 2005.

<sup>12</sup> Compreende-se como direito à cidade o acesso à terra urbana, moradia de qualidade, saneamento ambiental, mobilidade e transporte público urbano, serviços públicos, cultura, ao trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações. *Fórum Naci-*

onal de Reforma Urbana. Texto-base para a 2ª Conferência Nacional das Cidades, 2005.

<sup>13</sup> O projeto foi aprovado na Câmara Federal e sancionado pelo presidente Lula em 16/6/2005, sob o número 11.124/05, com o veto da vinculação do fundo aos recursos do FGTS.

<sup>14</sup> No final do primeiro semestre de 2005, a SEDH perdeu o status de Ministério, tornando-se Subsecretaria vinculada ao Ministério da Justiça. Mas, em virtude da ação dos movimentos sociais em dezembro a SEDH volta a ter o status que originalmente lhe fora conferido.

<sup>15</sup> Essas Secretarias apresentam ao longo do governo uma tendência decrescente na previsão orçamentária.

<sup>16</sup> Segundo dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) ano IV, nº 8, out/2005, o Brasil paga por dia cerca de R\$ 400 milhões de juros da dívida, considerando as informações da base de dados do orçamento do Senado Federal.

<sup>17</sup> “(...) Os afro-brasileiros constituem 45% da população, e são a grande maioria entre os mais pobres da população pobre” ( KHOTARI, 2004, p. 10).

<sup>18</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Art. XXV; Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Art.11; Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1965), Art. 5º; Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas discriminação contra a mulher (1979), Art. 14; Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), Art. 27; Agenda 21, 1992 e Agenda Habitat - 1996, Comentário número 7 do Comitê Desc da ONU, 1997 – Prevenção de Despejos Forçados.

<sup>19</sup> No âmbito da legislação nacional temos a garantia do direito à moradia na Constituição Federal, 1988, Art. 6ª (Emenda Constitucional, nº 26/2000), Estatuto da Cidade Lei 10.257/2001, Medida Provisória 2.020/2001, Lei Federal 8.245/1993, trata das normas de proteção da população que vive em Cortiços.

<sup>20</sup> É importante registrar a ausência de uma política habitacional para a população indígena e quilombolas, bem como a falta de agilidade no processo de demarcação das terras, considerado direito originário destes povos.

<sup>21</sup> Relatora para o Direito Humano à Moradia Adequada do Projeto Relatores Nacionais da Plataforma Brasileira DHESCA.

<sup>22</sup> A título de exemplo, temos a demarcação das terras indígenas e quilombolas, ação de reintegração em Recife, Caso da Rua Velha e Assentamento do MST em São Lourenço da Mata, PE (2005); despejos forçados na cidade de Goiás e Florianópolis, dentre outros.

<sup>23</sup> O cumprimento desse princípio está relacionado ao atendimento de necessidades sociais coletivas em detrimento da apropriação privada e sem utilidade social da terra.

<sup>24</sup> KHOTARI, 2004, p. 9.

SEGUNDA PARTE

# Enfoques Específicos de Direitos Humanos



# I – Crianças, Adolescentes e Jovens

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)**

**Artigo 10 –** Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que:

1. Deve-se conceder à família, que é o núcleo natural e fundamental da sociedade, a mais ampla proteção e assistência possíveis, especialmente para a sua constituição e enquanto ela for responsável pela criação e educação dos filhos. O matrimônio deve ser contraído com o livre consentimento dos futuros cônjuges.
2. Deve-se conceder proteção especial às mães por um período de tempo razoável antes e depois do parto. Durante esse período, deve-se conceder às mães que trabalham licença remunerada ou licença acompanhada de benefícios previdenciários adequados.
3. Deve-se adotar medidas especiais de proteção e assistência em prol de todas as crianças e adolescentes, sem distinção alguma por motivo de filiação ou qualquer outra condição. Deve-se proteger as crianças e adolescentes contra a exploração econômica e social. O emprego de crianças e adolescentes, em trabalho que lhes seja nocivo à moral e à saúde, ou que lhes faça correr perigo de vida, ou ainda que lhes venha prejudicar o desenvolvimento normal, será punido por lei. Os Estados devem também estabelecer limites de idade, sob os quais fique proibido e punido por lei o emprego assalariado da mão-de-obra infantil.

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP)**

**Artigo 24º, 1 –** Qualquer criança, sem nenhuma discriminação de raça, cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, propriedade ou nascimento, tem direito, da parte da sua família, da sociedade e do Estado, às medidas de proteção que exija a sua condição de menor.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 227 –** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

# **CRIANÇA E ADOLESCENTE**

**NEUZA MAFRA**

COORDENADORA NACIONAL DA PASTORAL DO MENOR (CNBB)

## **Introdução**

Este seria mais um relatório, não fosse a nossa capacidade, como sociedade organizada, em desenhar novas alternativas no campo dos direitos humanos que levem o povo todo e todos os povos a um protagonismo cada vez mais consciente.

Tratar da situação das crianças e adolescentes brasileiros é recolocar na pauta a luta pela cidadania, da qual são sujeitos principais e prioritários. A temática é extensa e complexa, não esgota-se em si mesma, por isso foi necessário fazer uma opção dentro dos direitos fundamentais básicos garantidos pela legislação vigente.

Ao abordarmos o direito à sobrevivência, no direito à saúde, o foco insere-se na atenção básica à saúde e desnutrição e alimentação. No direito à educação, o olhar aponta para a garantia e acesso a uma educação de qualidade. Ao tratarmos do direito à proteção, o qual remete para diferentes formas de violações, abrange-se a família em grave vulnerabilidade social, inclusive com destaque aos regimes de abrigamento institucional. Ainda neste item, ao nos debruçarmos sobre a violência institucional, o foco volta-se à violência policial. E ao analisarmos o direito à participação, com ênfase no sistema de garantias de direitos, registra-se a preocupação quanto à participação da sociedade, especialmente de crianças e adolescentes no sistema protetivo de direitos.

Não restam dúvidas de que o Relatório deixa uma lacuna muito grande no campo das conquistas desses direitos. Temos o desafio de ratificar nossa opção pela solidificação dos direitos básicos para o desenvolvimento da infância.

## **1. Abordagem histórica acerca da situação das crianças e adolescentes**

### **1.1. Infância historicamente ameaçada**

A história não nos permite negar esta verdade: crianças e adolescentes têm as vidas ameaçadas historicamente em todo o mundo. É visível o retrato do abandono: seja nos dos meninos e meninas em Manila à procura de alimento nas latas de lixo; ou carregando uma AK-47 nas florestas da República Democrática do Congo; ou prostituindo-se nas ruas de Moscou; ou privados dos pais e da comunidade por causa da Aids em Botsuana; ou mendigando, trabalhando explorados precocemente, violentados de todas formas pelas ruas do Brasil; o mesmo retrato se repete em diferentes crianças e em diferentes países.

Mas falemos um pouco do caso brasileiro. Os séculos XVI, XVII e XVIII, ao registrarem o período da assistência e do atendimento, registram igualmente a orfandade, a exploração, a escravidão e a exposição de crianças que eram enjeitadas e abandonadas nas ruas em locais públicos. Nesse período, as ações assistenciais eram de cunho caritativo, asilar e executadas por diferentes ordens religiosas que atuavam no Brasil. As crianças não constituíam uma preocupação de ordem política, o Estado era omissor e a assistência pública inexistente.

Com a explosão demográfica brasileira até o século XX aumentou consideravelmente a população infanto-juvenil. Em 1890, quando se pensava em criar um modelo de desenvolvimento para o Brasil, semelhante ao da Europa, essa população chegou a 51%. Aqui, pensava-se na transformação da sociedade a partir do investimento na criança. Como o País nunca procurou solucionar o problema partindo de suas raízes, vale lembrar o que diz o professor Antonio Carlos Gomes da Costa ao comparar o Brasil a uma cabine de avião despressurizada. A orientação que recebemos ao entrar no avião é: “Em caso de despressurização da cabine, máscaras cairão à sua frente, e havendo uma criança ao seu lado, coloque a máscara primeiro em si e depois coloque-a na criança”. Pois se o adulto

passar mal, a criança não saberá os procedimentos a ser feitos. E qual tem sido a prática no Brasil? Ajudar a criança para que ela ajude a sua família, quando deveria ajudar a família para que esta ajude suas crianças. As crianças de que falamos são aquelas cujas famílias não conseguiram mantê-las junto de si, pois há que se considerar que estas famílias são primeiramente abandonadas, vítimas da miséria, do desemprego, da fome e da ausência de políticas públicas específicas para sua vulnerabilidade.

A partir de 1927, a situação das crianças era regida pelo Código de Menores, o qual tratava a criança e o adolescente como menores abandonados, delinqüentes e em situação irregular. Em 1979, o Código sofreu alterações mas manteve as mesmas concepções acerca dos meninos e meninas. Contudo, a herança deixada na história é sem dúvida a do assistencialismo e do paternalismo. São práticas evidenciadas por algumas instituições que entendem que assistir aos necessitados continua sendo um ideal. É desta forma que se sentem úteis à nação mediante uma visão meramente utilitarista.

A Normativa Internacional e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, da qual o Brasil foi um dos primeiros signatários, foram instrumentos fundamentais para o País incorporar uma nova mentalidade e uma nova concepção para as necessárias mudanças de paradigmas.

## **2. Matriz de direitos**

### **2.1. Direito à sobrevivência**

#### *2.1.1. Direito à saúde*

Está previsto na Constituição Federal, no Artigo 227, que o Estado deverá promover programas de assistência integral à saúde de crianças e adolescentes e alargar a atenção prestada no sentido de fomentar a assistência materno-infantil, além de conceder especial energia à prevenção de deficiências e à inclusão plena de crianças e adolescentes com deficiência ao convívio social, desfrutando plenamente de seus direitos.

A Constituição garante proteção integral à saúde de crianças e adolescentes, como direito fundamental de caráter absoluto e prioritário. Em consonância com a Carta Magna, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no Artigo 7º, prevê o alcance deste direito: “A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de

políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”. Ele prevê também, a partir dos Artigos 8º ao 14, as prescrições específicas em relação ao direito à saúde, enfatizando o atendimento à gestante, a importância do período de aleitamento materno e a atenção especial a crianças e adolescentes com deficiência. É ainda explícita a lei em relação à obrigação que tem o Estado em prestar assistência integral a crianças e adolescentes tendo como objetivo, o pleno gozo do direito à saúde: “É assegurado atendimento médico à criança e ao adolescente, através do Sistema Único de Saúde, garantindo o acesso universal igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde”.<sup>2</sup>

O foco assumido neste relatório no campo das violações da saúde contra crianças e adolescentes foi o da desnutrição para, nessa perspectiva, abordar a questão da segurança alimentar, o direito de comer. Segundo Relatório da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e Adolescente (Anced) e do Fórum Nacional Permanente das Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (Fórum DCA) enviado ao Comitê dos Direitos da Criança (CDC) das Nações Unidas, em Genebra, para análise da situação das crianças na realidade brasileira,

*A situação no ano de 2004, quinze anos após a assinatura da CDC pelo Brasil, é de que crianças e adolescentes brasileiros continuam a passar fome, ainda usam entorpecentes para enganar a fome e permanecem privadas de educação por não terem forças para ir à escola; ainda morrem de fome, nos primeiros anos do século XXI. A morte de crianças por privação de alimento no Brasil apresenta-se de tal modo mais grave ao se considerar que se vive em um país rico*

Características da desnutrição: “A desnutrição é um resultado possível da má nutrição, ou seja, da ingestão de alimentos em quantidade e/ou qualidade inadequadas. O tipo de desnutrição que interessa aqui especificamente é o protéico-calórico.

*Independentemente da origem, a desnutrição pode manifestar-se em três níveis de gravidade:*

1. *Desnutrição de 1º grau ou leve – o percentual fica situado entre 10 a 25% abaixo do peso médio considerado normal para a idade;*

2. *Desnutrição de 2º grau ou moderada – o déficit situa-se entre 25 e 40%;*

3. *Desnutrição de 3º grau ou grave – a perda de peso é igual ou superior a 40% ou desnutridos que já apresentam edema, independentemente do peso.*

*A desnutrição infantil acarreta a chamada estatura baixa nutricional, o raquitismo nutricional e o retardo físico decorrente da desnutrição, além de poder ocasionar deficiências mentais.*

*Enfrenta-se no Brasil a desnutrição em vários níveis. Ela ataca algumas crianças antes mesmo de seu nascimento, porquanto já nascem com peso baixo em virtude da desnutrição das genitoras. Ainda se tem alto índice de mortalidade infantil, causada principalmente por insuficiência de alimentos e por problemas da gestante repassados ao feto e, surpreendentemente, têm-se, hoje, altíssimos índices de desnutrição de crianças até 60 meses, embora os dados disponíveis não sejam tão precisos quanto seria importante”.*<sup>3</sup>

Jean Ziegler, relator especial da ONU para alimentação, após visita ao País, declarou ao jornal *Folha de São Paulo* em março de 2002: “No Brasil, onde há terra fértil, riqueza e um clima tropical, a fome é um genocídio”.

No dia 14 de dezembro de 2005, o Fundo das Nações Unidas para a Infância lançou em doze cidades brasileiras o “Relatório da Situação Mundial da Infância e Situação da Infância Brasileira”, cujos dados são mais animadores. Nele, percebe-se que o Brasil fez grandes avanços nos cuidados com as crianças. O IDI (Índice de Desenvolvimento Infantil), elaborado pelo Unicef, no período de 1999 a 2004, subiu de 0,61 para 0,67 (quanto mais perto de 1, melhor a condição de vida das crianças). O IDI é composto pelo indicador da escolaridade dos pais, do acesso das mães ao pré-natal, das taxas de imunização e de acesso à pré-escola para crianças de 4 a 6 anos e está voltado para os primeiros seis anos de vida. Segundo o mesmo relatório, seis estados deixaram de ter baixo Índice de Desenvolvimento Infantil e passaram ao nível considerado médio: Acre, Amazonas, Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. São Paulo pas-

**O levantamento também identifica que as crianças negras e indígenas são as mais vulneráveis**

sou a ser considerado agora com alto Índice de Desenvolvimento Infantil e Alagoas é o único estado ainda com baixo IDI.

Porém, o relatório do Unicef aponta também para os índices de mortalidade infantil, presentes ainda no Norte e Nordeste brasileiros, embora tenham avançado consideravelmente no IDI. Nessas duas regiões, o índice de transmissão vertical do HIV (vírus da Aids) também é mais alto, variando entre a média de 12% e 14%, enquanto a média nacional é de 3% e 4%. Alerta ainda o estudo que essa forma de transmissão pode ser evitada quando a gestante conhece seu status sorológico e recebe tratamento durante a gravidez e o parto. Até 2007, o Brasil pretende zerar a transmissão vertical do HIV.

O levantamento também identifica que as crianças negras e indígenas são as mais vulneráveis. Entre alguns povos indígenas no Amazonas, 66% das crianças das comunidades indígenas Saterê-Mawe não têm registro de nascimento e o índice de mortalidade infantil de crianças negras é de 38 mortes para cada mil nascidas vivas (entre as crianças brancas, o índice é de 22,9 por mil).

Ao fazer referência aos avanços no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento para o Milênio, o relatório chama atenção para as preocupações que ainda persistem, posto que, ao lado desses índices apresentados, caminha paralelamente a exclusão de milhões de crianças e adolescentes ao acesso de direitos básicos fundamentais.

## 2.2. Direito ao desenvolvimento

### 2.2.1. Direito à educação

“A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes:

- I. Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II. Direito de ser respeitado por seus educadores;
- III. Direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV. Direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V. Acesso à escola pública e gratuita próxima de sua casa”. (ECA, Artigo 53)

Mesmo considerando alguns avanços em termos legais na área de garantia dos direitos à educação, percebem-se também retrocessos e contradições quanto à efetivação desses direitos no Brasil. Exemplo disso está no fato de que, com a ampliação do acesso ao ensino fundamental, o mesmo não aconteceu com a pré-escola, que ficou paralisada. Outro dado diz respeito ao fato de que quanto mais pessoas concluem o ensino fundamental, menos têm acesso a uma educação de qualidade: das 97% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos matriculadas na escola, somente 2,79% e 10,29% que conseguem concluir esse nível atingem patamares adequados em matemática e língua portuguesa, conforme dados do MEC/Inep 2002.

#### 2.2.1.1. Educação Infantil

A educação infantil compreende a primeira etapa da educação básica que vai de 0 a 3 anos (creche) e 4 a 6 anos (pré-escola). Em 2002, a rede municipal efetuou 60,6% das matrículas nas creches e 68,4% na pré-escola. Trata-se de um avanço significativo, em cumprimento ao que dispõe a Constituição Federal no artigo 208 de que todas as crianças têm direito à educação nos primeiros anos de vida; embora não faça parte do quadro de educação obrigatória, como direito subjetivo, deve estar à disposição dos que tiverem interesse.

Mesmo assim, como dado para análise, são baixas as taxas de escolarização infantil: das 23.125.327 crianças com idade entre 0 a 6 anos, somente 32,09% foram escolarizados, segundo dados do IBGE-2000. A preocupação persiste em relação à população de 0 a 3 anos, cuja taxa de escolarização é muito baixa: 9,43%. Segundo o Plano Nacional de Educação (PNE), pretende-se atingir, até 2011, 50% da população de 0 a 3 anos e 80% de 4 a 5 anos.

Outro dado que merece ser destacado é quanto à ocupação de vagas por etnias: crianças brancas ocupam 57,75% nas creches e 51,35% na pré-escola, contra 5,06% nas creches e 5,01 na pré-escola para crianças negras.

#### 2.2.1.2. Ensino Fundamental

Para essa faixa de escolaridade houve um retrocesso entre 2000 e 2002. Se em 2000 o número de matriculados foi de 35.717.948 crianças e adolescentes no ensino fundamental, em 2002 baixou para 35.150.360. Há uma carência muito grande de equipamentos pedagógicos à dispo-

**A taxa de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos fora da escola na média nacional é maior no sexo masculino: 5,85% contra 5,15% para o sexo feminino**

sição dessas séries, além da ausência de bibliotecas atualizadas e de laboratórios de ciências para os estudantes. Tais deficiências tornam-se mais críticas nas regiões Norte e Nordeste.

A taxa de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos fora da escola na média nacional é maior no sexo masculino: 5,85% contra 5,15% para o sexo feminino. Crianças e adolescentes negros representam 6,9% contra 3,8% dos brancos.

### 2.2.1.3. Ensino Médio

Esse foi o nível de escolaridade em que o índice de matrículas mais cresceu: passou de 3.770.230 matriculados em 1991 para 8.710.584 em 2002. Porém, o Censo Demográfico de 2000 apontou uma grande quantidade de adolescentes entre 15 a 17 anos fora da escola: 2.391.112 (o correspondente a 22,29% da população juvenil). Dados do MEC/Inep confirmam que não se tem dado a devida prioridade a essa etapa no campo orçamentário; daí as dificuldades econômicas dos jovens, a ausência de programas suplementares que assegurem a efetiva gratuidade (transporte escolar, uniformes, materiais didáticos e alimentação escolar) e a baixa qualidade de ensino oferecido favorecem a evasão escolar, chegando a 16,7%.

Um dado de extrema relevância é que a maioria dos que conseguem concluir o ensino médio sai sem os conhecimentos necessários para ingressar em uma universidade. Os dados do SAEB de 2001 reafirmam que existe uma ineficácia na educação escolar brasileira, pois apenas 5,99% dos alunos reúnem habilidades adequadas em matemática; grande parte agrega pouco conhecimento além do exigido na 8ª série do ensino fundamental. Em língua portuguesa, a situação é semelhante: apenas 5,35% do que concluem o ensino médio têm nível adequado nessa disciplina.

As violações registradas têm como fundamento a trajetória político-educacional brasileira, que não priorizou recursos à educação pública, a qual ainda não é sinônimo de qualidade no País. O descumprimento das determinações legais e constitucionais por parte dos governantes tem sido uma constante, impossibilitando avanços efetivos na superação das desigualdades regionais, além de dificultar os avanços no sentido de garantir melhores condições de qualidade de vida que assegurem uma educação efetiva para crianças e adolescentes.

### 2.2.2. Direito à educação de adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE)

Embora algumas estatísticas revelem que o cumprimento de MSE tenha sido um dos aspectos do ECA que mais tenha avançado em todo o Brasil, baseadas nas diferentes experiências que esta medida apresenta, outros indicadores apontam como o maior desafio do Estatuto a situação dos adolescentes autores de atos infracionais, cujas medidas deveriam estar de acordo com as prerrogativas dos direitos humanos dos adolescentes.

*“A consagração de que a infância é um período diferenciado da vida humana, e, ainda, de peculiar desenvolvimento, fez com que a legislação brasileira não mais considerasse o adolescente em conflito com a lei, mero objeto de intervenção tutelar do Estado por inadequação ou inadaptação a um modelo social, mas o destinatário da proteção integral de seus direitos, com absoluta prioridade, pelo Poder Público, família e sociedade, em face de sua condição cidadã.”*

*Diante deste entendimento, o papel do Estado brasileiro se mostra proeminente, visto ser ele o responsável pela adequação da legislação interna aos preceitos consagrados pela normativa internacional ratificada pela formulação e execução de políticas sociais e pela criação de condições para a defesa judicial dos direitos e interesses individuais, coletivos e difusos.*

*O resultado disso é a opção da legislação brasileira por um modelo de responsabilização de adolescente infrator que se harmoniza aos princípios insertos nos artigos 3º, 37 e 40 da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC).*

*Em síntese, este modelo estabelece a inimputabilidade penal de menores de 18 anos, que ficam sujeitos, a partir dos 12 anos, a um sistema de responsabilização, cuja ênfase é a sócio-educação.*

*Este sistema jurídico define o ato infracional como sendo a conduta descrita em lei como crime ou contravenção penal da qual decorre a possibilidade de aplicação das medidas de advertência, reparação do dano, prestação de serviço à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação; todas, à exceção da advertência, mediante prévio procedimento de apuração da autoria e materialidade da infração, garantindo-se, sob a égide do devido processo legal, o contraditório e a isonomia processual.*

### *Medida de internação de adolescentes no Brasil*

*Dar-se-á especial ênfase à medida de privação de liberdade, em virtude da fragilidade de dados oficiais nacionais, consolidados acerca das medidas em meio aberto, o que de certa forma, demonstra o descaso do Poder Público em diagnosticar o grau de implementação da Convenção no Brasil.*

*“... O mapeamento do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), entre os meses de setembro e novembro de 2002, concluiu que naquele período pesquisado havia no Brasil cerca de 9.555 adolescentes privados de liberdade, um número relativamente baixo se considerarmos que a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o decênio de 1992/2001 apontava uma população nacional de 23,3 milhões de adolescentes. A questão principal, contudo, não é o número de adolescentes internados, mas a real necessidade e motivação da privação de liberdade desses adolescentes e as condições nas quais essa medida está sendo executada.*

*Entre os internos, 76% tinham entre 16 e 18 anos, 6% entre 19 e 20 e 18% entre 12 e 15 anos. Note-se que a faixa etária na qual se encontra o maior número de adolescentes coincide com o auge das transformações biológicas e psicológicas, bem como o período de maior busca pela construção da identidade do adolescente. Isso deixa claro que não passa de um mito acreditar que o ato infracional é uma conduta intrínseca da personalidade de seu autor. Na verdade, trata-se de um evento que ocorre no período de maior vulnerabilidade do desenvolvimento humano, o que autoriza uma visão diferenciada a este segmento”<sup>4</sup>...*

Segundo o mapeamento, entre os adolescentes nas unidades para cumprimento da MSE predomina o gênero masculino – apenas 6% são do sexo feminino; 60% dos adolescentes são da raça negra, evidenciando-se assim a vulnerabilidade dos negros numa sociedade historicamente desigual. Os dados mostram ainda que há maior pobreza nas famílias dos adolescentes negros. Quanto à escolaridade e ocupação, 51% não freqüentavam a escola.

O Brasil não foi capaz de implantar uma tendência irreversível nesta área, como conseguiu na educação, na saúde e na assistência social. A

Doutrina de Proteção Integral prevê para todas as crianças e adolescentes: direito à vida, à sobrevivência, saúde e alimentação; direito ao desenvolvimento saudável, pessoal e social, à cultura, lazer e profissionalização; direito à liberdade, ao respeito, à dignidade e à convivência familiar e comunitária; direito à integridade física, psicológica e moral. Mas quando se trata da integridade física, psicológica e moral dos adolescentes em conflito com a lei, a tolerância é zero. A Doutrina de Proteção Integral não é a mesma para essa população. O que está por trás desse comportamento? Uma doutrina que não culpa o Estado pela implementação da lei que inspira o ECA, mas sim aqueles que são vítimas do não-cumprimento da legislação. Culpa a própria Lei, o que mostrar uma sociedade intolerante diante desse direito.

Por que ainda é grande o índice de adolescentes que cometem atos infracionais? Por que é alto o número dos que estão internados na Febem? Não é porque não tiveram estudos. Não é porque são pobres. Não é porque têm suas famílias desestruturadas. Não é porque são de baixa renda. Não é porque não sabem informática ou não têm profissionalização. Muitos adolescentes brasileiros viveram essa mesma realidade e não foram para a Febem, não cometeram atos infracionais. O que faltou, então, para estes jovens? Faltaram-lhes oportunidades de aprender a ser, a conviver, a fazer, a acontecer. Eles não aprenderam a relacionar-se consigo mesmos e nem com os outros. Não desenvolveram competências pessoais e sociais. Não souberam relacionar-se com a sociedade sem quebrar regras de convivência tipificadas em lei. Por isso, todas as suas atitudes são vistas como uma contravenção penal.

### ***Uma proposta pedagógica que dá certo***

Em 2002 a CNBB – Pastoral do Menor iniciou um convênio com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Subsecretaria dos Direitos da Criança e Adolescente – Ministério da Justiça – Presidência da República, para desenvolver por meio de um projeto o Programa de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida, através de 25 Unidades Executoras, em 20 Estados da Federação. O projeto destina-se ao atendimento de 2.500 adolescentes a quem a Justiça aplicou o cumprimento da MSE e é desenvolvido por equipes técnicas profissionais compostas por assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, além de um quadro de orientadores voluntários e oficinairos.

**A legislação brasileira também define a família como “grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e o bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças”**

É por meio de uma presença pedagógica efetiva que a Pastoral do Menor faz sua intervenção personalizada junto aos adolescentes autores de atos infracionais, possibilitando-lhes superar obstáculos ao seu desenvolvimento pleno como pessoas e como cidadãos, tornando-os protagonistas de sua própria história. Para isto cerca-se de práticas metodológicas para garantir a eficácia desta ação, mediante intervenção direta: junto aos adolescentes; junto às famílias destes adolescentes e junto à comunidade de onde são oriundos.

Dos resultados alcançados, destacam-se: o baixo índice de reincidência de adolescentes praticando atos infracionais; o resgate da cidadania; a recuperação de vínculos familiares, onde o forte envolvimento da família tem possibilitado que outros membros não pratiquem atos infracionais, quebrando assim o ciclo da violência e permitindo o reingresso e a permanência de adolescentes na escola; o acesso à profissionalização e ao mercado de trabalho; o ingresso aos espaços de arte e cultura; o envolvimento da comunidade; a mobilização e conscientização dos operadores de sistema de garantia dos direitos.

O Programa de Medidas Socioeducativas apresenta para os adolescentes autores de atos infracionais o valor de sua liberdade e as regras necessárias para a convivência social. Sua função pedagógica leva à compreensão da conduta inconveniente do adolescente e a certeza de seu valor como pessoa. Por outro lado, apresenta à sociedade brasileira uma alternativa concreta, eficiente, eficaz, justa e segura às propostas de redução da idade de responsabilidade penal.

## 2.3. Direito à proteção

### 2.3.1. Assistência social à família e criança

A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, pelas Nações Unidas, reconheceu que “a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio da família, em ambiente de felicidade e de compreensão”<sup>5</sup>. A legislação brasileira também define a família como “grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e o bem-estar de todos os seus membros, e em particular das crianças”<sup>6</sup>. No Brasil, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) determi-

nam como dever da família, em primeiro lugar, da comunidade, da sociedade em geral e do Estado, assegurar à criança e ao adolescente os direitos fundamentais.

A família brasileira, mesmo sendo alvo de discussões acerca de sua vulnerabilidade, permanece como local privilegiado de socialização, de prática de tolerância e divisão de responsabilidades, de busca de estratégias de sobrevivência, além de ser o lugar privilegiado da igualdade, do respeito e dos direitos humanos. É o espaço indispensável para a garantia da sobrevivência, do desenvolvimento e da proteção integral dos filhos, independentemente do modo como está estruturada.

Apesar de a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) garantirem em seu bojo assistência e proteção à família brasileira, isso está ainda muito longe de ser concretizado, principalmente no que se refere às que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Mesmo as mais recentes medidas em vigor, como a Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que têm o seu valor e têm amenizado a situação de pobreza de muitas famílias, são apenas paliativas. Nossa sociedade brasileira necessita de políticas sociais mais radicais e que assegurem dignidade a nossas famílias e suas crianças e adolescentes.

De fato, nos últimos anos tem-se defendido de forma crescente que a família seja priorizada nas políticas sociais, como forma de introduzir um olhar mais integrado na garantia dos direitos sociais, para além do atendimento individual. Nesse sentido, ela tem sido um elemento organizador de programas e ações de governo.

Porém, o atendimento é bastante fragmentado e na maioria das vezes somente ocorre em situações emergenciais. Só recentemente o Setor de Saúde tem-se voltado ao atendimento da família como um todo, e o mesmo acontece com a nova proposta na área social com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, no qual ela será a base do atendimento. A proposta ainda está em fase de estruturação, apresenta ações bastante eficazes desde que haja vontade política e recursos suficientes para sua efetivação. Mesmo assim, trata-se de ações a médio e longo prazo, bastante atrasadas, pelas quais as nossas crianças não podem esperar.

Devido à dificuldade das famílias de acesso à saúde, educação, moradia e trabalho dignos, vemos a cada dia aumentar o número de favelas, a violência urbana, rural e doméstica, o tráfico de drogas, o trabalho in-

**Cabe ao Estado investir na erradicação da miséria permitindo que as famílias pobres tenham acesso aos bens e serviços indispensáveis à alteração da qualidade de vida e exclusão a que estão submetidas**

fantil, a prostituição infanto-juvenil e um contingente maior de meninos e meninas nas ruas, centros de internação e abrigos. Segundo Campos e Mioto:

*“... a família se encontra muito mais na posição de um sujeito ameaçado do que de instituição provedora esperada. E considerando a sua diversidade tanto em termos de classes sociais como de diferenças entre os membros que a compõe e de suas relações, o que temos é uma instância sobrecarregada, fragilizada e que se enfraquece ainda mais quando lhe atribuímos tarefas maiores que a sua capacidade de realizá-las...”<sup>7</sup>*

Desse modo, a família não pode ser transformada em alternativa à ineficiência da ação do Estado ou à insuficiência do atendimento em decorrência de suas demandas. Cabe ao Estado investir na erradicação da miséria permitindo que as famílias pobres tenham acesso aos bens e serviços indispensáveis à alteração da qualidade de vida e exclusão a que estão submetidas. Seria essa a saída para que milhares de crianças e adolescentes pudessem permanecer em suas famílias como um ambiente de proteção e garantia de seus direitos, em vez de estar abrigadas em instituições ou viver pela ruas.

Se formos buscar a razão de muitos meninos e meninas se tornarem moradores de rua, estarem abrigados ou se tornarem infratores, na maioria dos casos vamos encontrar em sua história de vida pobreza e desestruturação familiar, fatores que, se atendidos em suas raízes, estariam bastante minimizados. No caso das crianças abrigadas, a pesquisa recente do IPEA mostra que o maior índice de abrigamentos das crianças e adolescentes deve-se à carência socioeconômica das famílias, fator que encontra seu impedimento no Artigo 23 do ECA segundo o qual “a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder”. Mas como não deixar que isso aconteça se inexistente uma política eficiente de atendimento que evite o abrigamento ou que garanta o retorno ao lar das crianças que se encontram abrigadas? O Levantamento Nacional de Abrigos, realizado em 2004, mostrou que mais de 80% das crianças e adolescentes abrigados têm família, o que significa que é possível investir nesse ambiente (o familiar), uma vez que o caminho da institucionalização não é o mais apropriado para a proteção infanto-juvenil.

A família tem no mínimo três grandes problemas a enfrentar: a rua, a institucionalização e a violência. A rua afasta as crianças e jovens dela e das comunidade de onde são oriundos, oferecendo de modo sistemático o ingresso ao crime e à droga. Trata-se de caminhos que facilmente levam à violência e, muitas vezes, à morte. A assistência às famílias empobrecidas no Brasil, por intermédio da organização de programas e serviços destinados a atendê-las e dar-lhes retaguarda durante todo o ciclo de vida, poderia evitar o flagelo pelo qual passam.

Compreender a família dentro de sua dinâmica natural exige mudanças no quadro de atendimento político-social, de modo a torná-la protagonista de sua história e não eterna dependente de políticas compensatórias.

### 2.3.2. Sistema de garantia de direitos

O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) – Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990 –, para estar em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Criança e os Princípios da Constituição Federal, estabeleceu normas de proteção à infância, reconhecendo a criança e o adolescente como “sujeitos de direitos” e “condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”.

Neste sentido, explicita determinados direitos humanos em favor da criança e do adolescente, como saúde, educação, cultura, lazer, trabalho, previdência, assistência social e liberdades fundamentais. Para garantir a efetivação deles, prevê a implementação de um sistema de garantia de direitos cujas diretrizes assegurem à população infanto-juvenil:

- a prevalência do melhor interesse da criança e do adolescente na efetivação do direito positivo e no desenvolvimento das políticas públicas;
- prioridade absoluta para o atendimento de crianças e adolescentes, pelo Estado e pela sociedade;
- descentralização político-administrativa na coordenação e execução dos programas e políticas públicas;
- manutenção de fundos públicos especiais para financiamento, especialmente de determinados programas de proteção;
- integração operacional de entidades governamentais e não-governamentais, em casos específicos de atendimento inicial a determinado público infanto-adolescente;
- mobilização social em favor da efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

**A proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes hoje no Brasil ganhou um novo sentido**

A partir desses princípios, o sistema deverá ser operacionalizado por meio de determinados espaços públicos e de medidas administrativas e judiciais específicas, mediante serviços:

- *protetivos especiais*: abrigos, colocação familiar, apoio e orientação sociofamiliar, apoio socioeducativo, prevenção, apoio médico e psicossocial a vítimas de violências, explorações; proteção jurídico-social (com conteúdos educacionais, securitários, assistenciais);
- *socioeducativos*: internação, semiliberdade, liberdade assistida (de natureza sancionatória mas de conteúdo educacional).

Levando-se em conta as informações e os dados constantes de inúmeras pesquisas realizadas nos últimos anos por organizações governamentais e não-governamentais, bem como por agências e organismos de pesquisa internacionais e multinacionais, percebe-se que há uma lacuna entre o que está previsto na lei e o que acontece na prática. O funcionamento desses órgãos públicos, conforme prevê o ECA, para que os direitos da população infanto-juvenil sejam garantidos está longe de serem eficientes e eficazes de acordo com a Convenção e a ordem jurídica interna.

É de se registrar, no entanto, que os órgãos mencionados, criados para coordenar essa política de promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes nas esferas federal, estadual e municipal ainda não conquistaram o protagonismo necessário na medida do exigido pelo processo de adequação à Convenção, do ordenamento institucional do País. Um forte exemplo está no âmbito federal, cuja coordenação dessa política ficou com um órgão de pequena estrutura, com pouca força e visibilidade social e política, além de um orçamento público baixíssimo para as demandas necessárias. No contexto estadual, a coordenação ficou sob a responsabilidade de entidades razoavelmente organizadas e fortes, mas mesmo assim refletem o quadro nacional. Sem contar que, em determinados estados, a situação beira à calamidade pública. No contexto municipal, isso ainda é muito mais grave: os órgãos responsáveis por essa política especial não existem absolutamente ou são distorcidos e fracos.

O resultado desse baixo nível de implementação de serviços e programas decorre de violações dos direitos à sobrevivência e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes e da ainda baixa participação desse segmento da população na vida pública.

A proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes hoje no Brasil ganhou um novo sentido. Falar deles é vincular as normas reguladoras e o sistema institucional de efetivação delas ao sistema mundial e

nacional de proteção de direitos humanos. É evidente que paralelamente a essa conquista persistem ainda os discursos e as práticas antagônicas e equivocadas de negação dos direitos desta população infanto-juvenil, bem como a desarticulação dos movimentos pela luta emancipatória das classes denominadas minorias, sempre discriminadas, exploradas e violentadas de nossa sociedade.

### 3. Matriz da violência

A violação dos direitos humanos contra crianças e adolescentes há que ser considerada numa primeira instância a partir de práticas cultural-históricas, arraigadas nos velhos costumes do povo, em que todos os valores eram remetidos aos adultos. Outro cenário no qual se desenvolve a violência, da qual as crianças, vítimas silenciosas, são as maiores prejudicadas, encontra-se no sistema socioeconômico e político de um país onde a maioria começa a ser agredida ainda no ventre materno, por causa da fome, desnutrição, ausência de acompanhamento materno e falta de acesso aos cuidados da saúde. De modo especial no Brasil, que convive com extremas desigualdades sociais, crianças e adolescentes são especialmente vítimas da miséria e da fome, do abandono, do desemprego dos pais, do descaso institucional, etc., formas de violências que geram outras formas de violências.

*“... É evidente que a exclusão social torna mais nítida a face cruel da violência contra a criança e o adolescente! A violência estrutural anda lado a lado com a violência urbana e com a doméstica, muito embora não se possa dizer que a maldade praticada dentro dos lares seja fruto da miséria e apresente-se como exclusividade nas populações social e economicamente excluídas, empobrecidas e desfavorecidas culturalmente, pois a violência é virulentamente democrática: não escolhe classe social, econômica e nem cultural...”*

#### 3.1. Violência contra crianças e adolescentes

##### 3.1.1. Violência doméstica

O Brasil conta com 40,16% da população brasileira entre 0 a 19 anos, o que significa que somos país de muita gente jovem. No entanto, é

**Estudos indicam que a violência doméstica incide de forma desigual sobre crianças e adolescentes de acordo com idade, gênero, etnia e pobreza**

igualmente alto o índice de violência doméstica praticada contra esse contingente, embora sejam números fragmentados, resultados de pesquisas, incidências, relatos de casos, depoimentos, dentre outras fontes, que não constituem dados oficiais, mas apenas estimativas. O perfil desse tipo de violência apresenta-se mascarado de outras denominações, o que dificulta precisar a prevalência deles.

3.1.1.1. Como se denomina a violência doméstica contra crianças e adolescentes:

*Atos e/ou omissões praticados por pais, parentes ou responsável em relação à criança e/ou adolescente, que sendo capaz de causar à vítima dor ou dano de natureza física, sexual e/ou psicológica, implica de um lado, transgressão do poder/dever de proteção do adulto e, de outro, numa coisificação da infância.<sup>9</sup>*

Mesmo com a ausência de dados oficiais, estudos indicam que a violência doméstica incide de forma desigual sobre crianças e adolescentes de acordo com idade, gênero, etnia e pobreza.

3.1.1.2. Homicídios de crianças e adolescentes

Os casos de mortes por homicídios de crianças e adolescentes inserem-se num dos mais graves quadros da criminalidade e violência que afetam profundamente os grandes centros urbanos. No Brasil, conforme dados mais recentes divulgados pelo IBGE (Síntese dos Indicadores Sociais, 2003), em 2000, do total de mortes ocorridas, 41,8% foram homicídios, e desse total, 57,1% ocorreram na faixa etária entre 15 a 24 anos. Tais homicídios foram provocados, em sua maioria, por armas de fogo e concentram-se na Região Sudeste, onde a proporção chega a 106,2 mortes para cada 100 mil habitantes. Em segundo lugar vem Pernambuco, cuja taxa está na marca de 79,5 mortes para cada 100 mil habitantes.

A UNESCO, em estudo intitulado “Mapa da Violência 3” (MV3) realizado com dados SIM/DATASUS e IBGE, para o ano 2000, denuncia a existência de uma `sobrevitimização´ de jovens (15 a 24 anos) pela prática de homicídios (aqui entendidos como mortes por agressões intencionais). Segundo traz citado o documento sobre a década de 90, “nestes 10 anos, aumentou em 77% o número de jovens vítimas de homicídios,

enquanto que na população total, esse número cresceu 50,2%”. Ainda informa que “se na população total, só 4,7% dos óbitos devem-se a homicídios, entre os jovens os homicídios são responsáveis por 39,2% das mortes”, atingindo ainda, em algumas capitais de estados, como Rio de Janeiro, Vitória e São Paulo, a cifra de 50% dos óbitos de jovens.<sup>10</sup>

Segundo o Centro Latino-Americano sobre Violência e Saúde (Claves), um dos mais graves fenômenos que a sociedade brasileira enfrenta hoje é o crescimento das taxas de violência fatal e dos efeitos das lesões e traumas derivados das mais diferentes formas de agressões que sofre a juventude brasileira. O órgão conclui que “todos os indicadores com os quais se analisa essa realidade no País chamam a atenção para o fato de que, consciente ou inconscientemente, as taxas de homicídios apontam para uma forma de seleção da espécie”.

No conjunto de todo o País, os homicídios de adolescentes e jovens brasileiros praticamente seguem a tendência mundial. Ainda segundo o IBGE, em média 16 crianças e adolescentes morrem por dia no Brasil. Seguramente, trata-se de um genocídio, que atinge especialmente a faixa de 0 aos 18 anos.

As causas revelam um forte índice no tráfico de drogas, nas disputas entre gangues, nos confrontos com a polícia e grupos de extermínio. Sobre este último, encontramos na dissertação intitulada “Extermínio de crianças e adolescentes no Brasil”, elaborada no início dos anos de 1990 por Hélio Bicudo e Carlos de Oliveira Silva, que existem três tipos de exterminadores de crianças e adolescentes: os mandantes: (comerciantes); os executores: (policiais, ex-policiais, militares, seguranças privadas, traficantes e civis, moradores de comunidades carentes); e os promotores: (pessoas que ocupam postos de destaque na sociedade). É uma situação de guerra não-declarada, mas que mata como uma guerra formal de grandes proporções.

O aumento cada vez mais acelerado das mortes por homicídios entre a população infanto-juvenil precisa ser analisado a partir da omissão do Poder Público que, por não punir e responsabilizar os culpados, permite que esse quadro chegue às proporções de genocídio.

### 3.1.1.3. Violência institucional

Quando as vítimas são crianças e adolescentes e o agente violador é o Estado, constata-se uma grave crise institucional. Quando crianças e

**Outras formas  
que continuam  
vitimando  
crianças e  
adolescentes  
brasileiros são  
as torturas,**

adolescentes têm que se defender daqueles cuja missão é protegê-los e defendê-los, o quadro é de caos e contradição.

Esse tem sido o retrato mais preocupante em nosso país, pois trata-se de uma das faces da violência, a institucional, aquela cometida por órgãos e agentes públicos, os mesmos que deveriam defender os que estão sob seus cuidados. Ela se dá pelo uso de práticas autoritárias em nome da manutenção do controle social: da lei e da ordem. Outras formas que continuam vitimando crianças e adolescentes brasileiros são as torturas, as negligências nas instituições de abrigo, os grupos de extermínio e o descaso do Poder Judiciário.

Há que se considerar que, com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 1990) e a Lei da Tortura (1997), além da criação de instituições de controle de órgãos públicos (ouvidorias e corregedorias), houve um avanço na tentativa de coibir tais práticas. Mas, por outro lado, nem as leis e as instituições têm sido suficientes e eficientes para uma demanda tão especial, quando sequer alguns órgãos públicos obedecem a elas.

A *violência policial*, considerada a mais visível dentre as praticadas por agentes do Estado, excede os limites legais denominando-se claramente como abuso de poder. A falta de um banco de dados confiável impossibilita-nos quantificá-la, mas esse tipo de procedimento é do conhecimento de todos. No entanto eles aumentam assustadoramente porque as investigações policiais são deficientes e os mesmos policiais que matam em nome da lei recebem indulgências da Justiça Militar. Prova disso encontra-se no alto número de homicídios praticados por agentes do Estado e no baixo número de casos julgados. Conforme relatório da Comissão Internacional de Direitos Humanos, elaborado em 1997 para analisar a situação dos direitos humanos no Brasil, dos 460 homicídios de jovens até 18 anos ocorridos em Pernambuco, apenas 118 foram julgados. Estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) mostram que dos 306 casos de homicídios contra crianças e adolescentes ocorridos no Rio de Janeiro em 1991, a maioria contava com provas e elementos suficientes para julgar os culpados, porém muitos processos foram abandonados e outros desapareceram.

Os dados mais recentes fazem parte de uma publicação da Unesco, "Mapa da violência sobre os jovens no Brasil", com base em informações do SIM/DATASUS e IBGE, e datam de 2002. Referem-se à taxa de homicídios em 100 mil, por idade e faixa etária:

A mesma publicação revela ainda que os adolescentes e jovens negros são os mais atingidos pelos homicídios: chega a ser 74% superior à taxa de adolescentes e jovens brancos e têm como principais responsáveis os policiais militares em serviço ou não e que têm o aval de diferentes frentes.

Os dados, embora não reconhecidamente oficiais, revelam que os agentes do Estado, responsáveis pelo cuidado da vida e dos direitos humanos dos cidadãos, são os que mais têm transgredido as leis de proteção de crianças e adolescentes brasileiros.

IDADE/FAIXA ETÁRIA	TAXA DE HOMICÍDIOS
0 a 4 anos	1,1
5 a 9 anos	0,7
10 a 14 anos	3,3
15 a 19 anos	42,7
15 anos	19,2
16 anos	32,9
17 anos	44,6
18 anos	50,4
19 anos	65,8

Fonte: Mapa da violência sobre os jovens no Brasil.

*Onde ficam os direitos humanos dos adolescentes privados de liberdade?* Uma das medidas previstas pelo ECA é a internação, que só pode ser aplicada quando tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa; ela constitui uma medida privadora de liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (cfr. Artigos 122 e 121). O artigo 123 do Estatuto determina ainda que a internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, distinta das unidades prisionais, obedecendo a uma rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade de infração. O Artigo 124 descreve, nos incisos I ao XVI, uma lista de direitos que devem ser observados, sem os quais todo o trabalho torna-se comprometido.

Curioso é que em nada essa exigência legal é cumprida ao nos depararmos com os dados realizados pelo (Ipea) em 2003, quando estas mes-

mas unidades de internamento, chamadas centros de detenção juvenil, mantinham 9.555 adolescentes. Os prédios eram semelhantes aos ambientes prisionais e em péssimo estado de manutenção, onde as agressões físicas e psicológicas constituíam-se numa prática diária, onde havia salas de isolamento, falta de higiene, poucos banheiros e precários, pouca luz, tanto elétrica quanto natural, falta de colchões para dormir, falta de espaço físico para atividades esportivas e total ausência de um projeto pedagógico.

Como, então, esperar mudanças se lhes são negados os quatro pilares da educação: aprender a ser, aprender a conviver, aprender a fazer e aprender a acontecer? Eles não aprenderam a relacionar-se consigo mesmos, por isso, não sabem relacionar-se com os outros. Aprenderam, sim, a quebrar as regras de convivência, tipificadas em lei como crime ou contravenção penal. Mas como vão aprender a avaliar sua situação se vivem confinados e sujeitos a agressões físicas e psicológicas, torturas, nas quais devem admitir que não se enquadram nos padrões sociais, que têm culpa por terem nascido negros e pobres?

*Quando a violência acontece dentro dos abrigos* – Tanto a Constituição quanto o ECA atribuem papel fundamental à família da promoção integral das crianças e adolescentes. Isso fica evidente no artigo 92 do Estatuto que salienta a importância da manutenção dos vínculos biológicos. Na ausência dessa proteção e desses vínculos, o Parágrafo Único do Artigo 101 prevê a colocação de crianças e adolescentes em casas de abrigo apenas como medida provisória e excepcional a qual deve ser utilizada unicamente em regime temporário, intermediando a transição para uma família substituta. No entanto, pesquisa realizada pelo (Inalud) sobre o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (Serviço de Ação Continuada), do Ministério da Assistência Social, aponta para um alto número de abrigos onde impera total violência, retratada na omissão e no não-atendimento às necessidades básicas de crianças e adolescentes, no descuido, desleixo, instalações de má qualidade e carência de pessoal qualificado para acompanhar os abrigados, além da ausência de um programa educativo de atendimentos.

O Ipea fez um estudo na Rede SAC, em que visitou 589 entidades de abrigos, o equivalente a 20 mil abrigados. Os dados que seguem são extremamente preocupantes:

\* *Manutenção de vínculos*: 86,7% dos abrigados têm família e destes, 58,2% mantêm vínculos familiares e 22,7% não. Vale ressaltar que, mesmo que seja grande o percentual dos que possuem vínculos familiares, estes se acabam porque as entidades não possuem programas adequados para manutenção deles. Apenas 6,6% realizam esse tipo de convivência.

\* *Período de permanência nos abrigos*: embora a lei seja clara quando define o abrigo como um regime temporário, constatou-se que 55,2% dos abrigados estão na instituição num período que varia de sete meses a cinco anos. Do total, 32,9% vive em abrigos uma média de dois a cinco anos.

\* *Ambiente*: apenas 14,9% dos abrigos possuem instalações adequadas para funcionamento e 12,6% contam com instalações físicas adaptadas para pessoas com deficiência.

#### 3.1.1.4. Trabalho infantil

*“...Com 7 anos eu comecei a trabalhar. A mulher tinha duas filhas que não faziam nada em casa. Eu fazia tudo. E ainda apanhava. Além disso, tinha um bebezinho que eu tinha que cuidar e fazer as coisas sem reclamar. Quando fazia uma coisa mal feita, ela começava a me esculhambar. Dizia que eu não prestava para trabalhar na casa dela...”<sup>11</sup>*

*“...Se eu pudesse escolher eu não trabalharia, só estudaria porque é muito cansativo... eu falto às aulas, às vezes não dá para fazer o dever de casa... esse trabalho prejudica a minha infância porque eu quase não brinco, prejudica a minha saúde porque dói a minha coluna...”<sup>12</sup>*

O trabalho infantil é um fenômeno social que se arrasta desde a colonização portuguesa ao longo da história do Brasil. Segundo os relatos, foram crianças negras e indígenas as primeiras trabalhadoras submetidas aos rigores do trabalho infantil. A estrutura econômica adotada no País aponta para a expressiva desigualdade social, alargando a distância entre muito ricos e muito pobres. Altamente desigual em termos de distribuição de renda, associada ao fenômeno do crescimento da população infanto-juvenil, em sua maioria excluída socialmente, ela é a maior responsável pelo atual quadro nacional no qual se insere o contingente

**O trabalho infantil é um fenômeno social que se arrasta desde a colonização portuguesa ao longo da história do Brasil**

**Boa parcela da sociedade acha normal que meninas trabalhem em casas de terceiros**

do trabalho infantil. Em 1992, o número de crianças e adolescentes trabalhadores na faixa dos 5 a 14 anos atingiu um marco histórico: 4,1 milhões. Com a Emenda Constitucional nº 20 de 8 de dezembro de 1998, determinando a proibição de qualquer trabalho para menores de 16 anos, exceto na condição de aprendiz, a quantidade em 1999 baixou para 3,9 milhões. Apesar de tantos avanços no sentido de coibir essa forma de violação dos direitos de crianças e adolescentes, a PNAD de 2002 revelou um número ainda alarmante: cerca de 3 milhões de crianças e adolescentes continuam trabalhando e em situação ilegal.

Segundo o IBGE, a população compreendida nessa faixa etária que trabalhava em 2002 estava mais concentrada em empreendimentos familiares, especialmente no setor agrícola e sem remuneração e já sinalizava um índice de 59,7% de crianças e adolescentes trabalhadoras rurais. As principais áreas que concentram a exploração do trabalho infantil também identificam as condições em que as elas atuam:

*“...Acidentes e condições insalubres são comuns nas indústrias açucareiras (trabalho de safra) em Pernambuco; em produção de carvão, em Minas Gerais, no Mato Grosso do Sul e no Pará; em plantações de sisal, na Bahia e na Paraíba; em plantações de algodão no Paraná; em reflorestamento, em Minas Gerais, na Bahia e no Espírito Santo, onde crianças são usadas muitas vezes para aplicar produtos químicos tóxicos. Essa situação se agrava em diversas regiões. Por exemplo, na Bahia, na região do Mulungu, 89% das crianças trabalham em serviços rurais. As regiões Nordeste e Sul são as que mais ocupam crianças e adolescentes em atividades agrícolas (58,5% e 53,3%, respectivamente). Entre os estados brasileiros que mais empregam a mão-de-obra infanto-juvenil, a Bahia está em na segunda posição depois de São Paulo, acumulando 11% do total de trabalhadores mirins do Brasil...”<sup>13</sup>*

**Trabalho infantil doméstico:** Constitui hoje uma das maiores violações de direitos auferidos a crianças e adolescentes, pois intercepta seu desenvolvimento integral, além de ferir a Constituição Federal. Ao serem transformados em força de trabalho, eles deixam de ser tratados como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. O trabalho não é compatível com a infância e a realidade não pode se contrapor às leis;

não pode ser mais importante que o estudo e o desenvolvimento saudável, sem comprometimento. Esse universo constitui-se ainda um forte drama cultural. Boa parcela da sociedade acha normal que meninas trabalhem em casas de terceiros, o que explica que 45% do trabalho doméstico seja feito por crianças e adolescentes com menos de 16 anos. Destas, as meninas afro-descendentes representam mais de 50% da força de trabalho (em Belo Horizonte, Recife e Belém esse índice sobe para 75%).

### 3.1.1.5. Exploração sexual

A exploração sexual é considerada uma das mais atrozes violências praticadas contra os direitos humanos de crianças e adolescentes. Embora desde 1993 tenha havido um avanço na concepção dessa temática, ela continua atingindo todas as classes sociais. Com a CPI da prostituição infanto-juvenil, a chamada prostituição infantil passou a ser compreendida como “exploração sexual infanto-juvenil”, pois, segundo Mariza-Alberton, “crianças e adolescentes abusados sexualmente sempre terão que ser vistos como vítimas. A responsabilidade pelos atos e práticas sexuais abusivas, invariavelmente, terá que recair sobre o adulto transgressor”<sup>14</sup>. Isso está em conformidade com o que diz o ECA no Artigo 5º: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”.

As investigações sobre a exploração sexual contra crianças e adolescentes têm avançado muito desde que foi instalada no Brasil a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. De autoria da deputada federal Maria do Rosário, o *Plano de Trabalho da Comissão Parlamentar Mista: situações de violência e redes de exploração sexual de crianças e adolescentes* retrata as interfaces dessa realidade.

Violência sexual intrafamiliar: Outra questão importante do fenômeno da violência sexual de crianças e adolescentes é analisada em relação ao contexto intra e extrafamiliar (abuso sexual, estupro, etc) entendida como violência social e interpessoal e de gênero/raça/etnia.

(..) Em outras palavras, a violência intrafamiliar é uma expressão extrema de distribuição desigual entre homens e mulheres, de distribuição

**A cultura do silêncio é uma estratégia utilizada para manter o clima de violência intra e extrafamiliar**

desigual de renda, de discriminação de raça; e, ainda, expressão de uma relação adultocêntrica, ou seja, o adulto tem poder absoluto sobre a criança não lhe permitindo o lugar de sujeito.

Em função da multiplicidade de arranjos familiares presentes na sociedade contemporânea, emerge na família um conjunto de práticas violentas com novos atores, isto é, o pai/padrasto, que desencadeou o processo, agora não é o único a cometer atos de violência, mas outros elementos da família, por exemplo: a mãe, filhos e outros, criando assim, um clima de violência interpessoal.

No entanto, é importante ressaltar que a violência intrafamiliar não é resultante apenas de fatores internos à dinâmica dos arranjos de família, mas a fatores externos a ela, como o desenraizamento produzido pela intensa urbanização, a guetificação, ficando nas comunidades a pobreza urbana e o apartheid, entre outros.

A cultura do silêncio é uma estratégia utilizada para manter o clima de violência intra e extrafamiliar, a qual é fortalecida pelas práticas coercitivas, por pressões psicológicas, físicas, morais e religiosas.

A associação de múltiplos fatores possibilita o processo de abandono, aliciamento e sedução de crianças para redes de exploração sexual, do narcotráfico e de tantas outras formas de mercado clandestino que convivem na rua entre a legalidade e a ilegalidade.

Exploração sexual comercial: A exploração sexual comercial é uma violência sexual que se realiza nas relações de produção e mercado (consumo, oferta e excedente) através da venda dos serviços sexuais de crianças e adolescentes pelas redes de comercialização do sexo, pelos pais ou similares ou pela via do trabalho autônomo. A exploração sexual revela duas modalidades graves do crime: a que ocorre nos circuitos em que operam as elites econômicas e políticas (corrupção) e a que se verifica nos circuitos em que transitam as classes subalternas; e nos circuitos geográficos com fins lucrativos e que têm como pano de fundo o jogo perverso das relações socioeconômicas e culturais. A exploração sexual comercial se manifesta nas modalidades de:

Prostituição: É uma forma de exploração sexual comercial, ainda que seja uma opção voluntária da pessoa que está nesta situação. "...As crianças e adolescentes, por sua condição peculiar de desenvolvimento e por estarem submetidos às condições de vulnerabilidade e risco social, são considerados(as) prostituídos(as) e não prostitutas(as). A prostituição

consiste numa relação de sexo e mercantilização e num processo de transgressão...” (CEDECA/BA, 1995).

Turismo sexual: É a exploração de adultos, crianças e adolescentes por visitantes, em geral procedentes de países desenvolvidos, mas também por turistas do próprio país, envolvendo a cumplicidade, por ação direta ou omissão, de agências de viagem, guias turísticos, hotéis, bares, restaurantes, boates, lanchonetes, barracas de praia, garçons, porteiros, postos de gasolina, taxistas, prostíbulos, casas de massagem, além da tradicional cafetinagem (CECRIA, 1996).

Tráfico para fins sexuais: É o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou a recolha de pessoa, pela ameaça de recursos, à força ou a outras formas de coação, por rapto, por fraude, engano, abuso de autoridade ou de uma situação de vulnerabilidade, ou através da oferta ou aceitação de pagamento por vantagens para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre uma outra para fins de exploração (termos do Protocolo de Palermo, Artigo 2º, alínea “a”).

Pornografia infanto-juvenil: É definida como todo material audiovisual utilizando crianças ou adolescentes num contexto sexual, ou segundo a Interpol, a representação visual da exploração sexual de uma criança ou adolescente, concentrada na atividade sexual e nas partes genitais dessa criança ou adolescente. Segundo os especialistas que hoje estudam a pornografia infanto-juvenil na internet, trata-se de “uma exposição sexual de imagens de crianças e adolescentes incluindo fotografias de sexo explícito, negativos, projeções, revistas, filmes, vídeos e discos de computadores”

Segundo Vicente Faleiros, no estudo realizado em 1998 intitulado A exploração sexual comercial de meninos, meninas e adolescentes na América Latina e Caribe, a exploração sexual comercial é uma violência sexual sistemática que se apropria comercialmente do corpo como mercadoria para auferir lucro. Mesmo inscrito como “autônomo”, sem intermediários, o uso (abuso) do corpo, em troca de dinheiro, configura uma mercantilização do sexo e reforça os processos simbólicos, imaginários e culturais machistas, patriarcais, discriminatórios e autoritários. Essa “imagem de marca”, parafraseando o marketing, não é só característica das zonas de garimpo mas de modernas redes que oferecem nos anúncios “corpinho de adolescente”, “cara de criança”, “loirinha”, “moreninha”<sup>15</sup>.

### 3.1.2. Conseqüência da violência contra crianças e adolescentes

Pesquisas apontam para dados que são confirmados pelos Conselhos Tutelares, responsáveis em zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, de que é grande o índice de notificações nas quais crianças e adolescentes são as maiores vítimas de diferentes tipos de violência direta, retratadas por desentendimentos familiares, conflitos em comunidades, assaltos, maus-tratos familiares e institucionais, brigas entre gangues, abuso e exploração sexual.

As informações revelam ainda uma freqüência elevada de atos de violência na vida delas no ambiente familiar que se evidenciam por meio de agressões severas, chutes, mordidas, queimaduras, espancamentos, ameaças com armas de fogo ou faca. Também é alto o índice de violência psicológica (cerca de metade dos adolescentes e crianças convive com ela direta ou indiretamente). São humilhados pelos adultos e constantemente colocados em situações constrangedoras; quando agem corretamente não são estimulados a continuarem e nem são elogiados pelo que fazem de correto. A experiência sexual na vida delas, além de precoce, é traumática, pois na maioria das vezes ocorre no ambiente familiar em decorrência do efeito de drogas ou álcool, ou abuso cometido pelos pais sob ameaças.

*Adolescentes que sofreram maus-tratos familiares sofrem mais episódios de violência na escola, vivenciam mais agressões na comunidade, transgridem mais as normas sociais, fechando assim um círculo de violência. Eles também têm menos apoio social, menor capacidade de resiliência e uma baixíssima auto-estima.<sup>16</sup>*

### Sugestões e recomendações

a) Aprofundar e difundir o debate sobre a violação dos direitos das crianças e adolescentes:

- definindo critérios com base na gravidade da violação e invisibilidade da violação;

- estabelecendo diretrizes gerais:

- § ajuste estrutural macroeconômico e seu impacto nos direitos

- § ação estatal (reforma do Estado, formulação de políticas públicas e financiamento – orçamento)

§ mobilização da sociedade civil.

- b) Estabelecer a indissolubilidade das violações (construir abordagem estrutural e co-extensiva entre classe social, raça, gênero, etnia, local de moradia e situação de deficiência);
- c) Relacionar a violação do direito historicamente e sua evolução (ou involução) no contexto macroeconômico;
- d) Realizar levantamento situacional a partir do acúmulo histórico da luta pelos direitos em suas diferentes expressões (local, nacional e internacional), como também pesquisa das bases de dados oficiais;
- e) Realizar audiências públicas locais, estaduais e nacionais (integrar audiências no calendário de mobilizações locais);
- f) Difundir amplamente a temática durante o processo eleitoral;
- g) Criar um fundo nacional de financiamento do ensino básico que possibilite a ampliação do atendimento, melhoria na qualidade e redução nas desigualdades regionais;
- h) Fortalecer o acompanhamento e o controle social dos recursos destinados à educação;
- i) Melhorar a formação do quadro de educadores;
- j) Proporcionar mudança na Polícia e no Poder Judiciário com o aprimoramento da Polícia Técnica e autonomia da estrutura da Polícia;
- k) Criar delegacias especializadas na apuração de crimes contra crianças e adolescentes em todo o território nacional;
- l) Criar varas especializadas no processamento e julgamento de crimes contra crianças e adolescentes;
- m) Criar ouvidorias independentes para acolher denúncias e realizar encaminhamentos monitorados;
- n) Criar um banco de dados oficial sobre as mortes por homicídios de crianças e adolescentes no Brasil;
- o) Realizar campanhas educativas contra qualquer forma de violência;
- p) Ampliar e implementar o Programa de Proteção às testemunhas e vítimas de crimes cometidos contra crianças e adolescentes.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALBERTON, Mariza de Oliveira. *Violação da Infância Crimes Abomináveis – Humilharam, machucam, torturam e matam!* Porto Alegre-RS: AGE, 2005.

ASSOCIAÇÃO Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (AN-CED); FÓRUM Nacional Permanente das Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FÓRUM DCA). *Relatório sobre a situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil – 2004*. São Paulo.

BRASIL. Constituição(1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº.20, 15-12-1998. 21.ed. São Paulo: Saraiva,1999.

BRASIL. *Estatuto da criança e do adolescente* : lei n. 8.069, de 13-07-1990 : constituição relacionada. -. São Paulo : Cortez, 1991.

BRASIL. LEI nº 9.455, de 7 de abril de 1997. Define os crimes de tortura e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9455.htm>.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego.MTE; Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. CONAETI. *Plano Nacional. Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente*. 2003.

PAMEN. Relatório V ANPM 2005.

SILVA,Enid Andrade da (org.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Ipea/Conanda.

SILVA, Helena Oliveira da & SILVA, Jailson de Souza. UNICEF (. *Análise da violência contra a criança e o adolescente segundo o ciclo de vida no Brasil*. UNICEF. Direitos negados – A violência contra a criança e o adolescente no Brasil – 2005.

UNICEF. *Infância ameaçada – Situação mundial da infância – 2005*.

## NOTAS

<sup>1</sup> Neuza Mafra, pedagoga e coordenadora nacional da Pastoral do Menor (CNBB), responsável pela organização do texto.

<sup>2</sup> cfr.ECA, Artigo 11

<sup>3</sup> Reltó cfr.ECA, Artigo 11

<sup>4</sup> Relatório da ANCED (Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e Adolescente) e Fórum DCA (Fórum Nacional Permanente das Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente).

<sup>5</sup> Convenção sobre os Direitos da Criança *Adotada pela Resolução n.º L. 44 (XLIV) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 20 de setembro e 1990*.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Convenção sobre os Direitos da Criança Adotada pela Resolução n.º L. 44 (XLIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 20 de setembro e 1990.

<sup>8</sup> ALBERTON, Mariza Silveira: *Violação da infância – Crimes abomináveis – humilhação, machucam, torturam e matam!*. p. 100.

<sup>9</sup> AZEVEDO, M.A. ; Guerra, V.N.A. *Violência doméstica na infância e adolescência*. São Paulo: Robe, 1995,

<sup>10</sup> *Relatório sobre a situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil*. - ANCED e Fórum DCA - 2004.

<sup>11</sup> Depoimento de menina, hoje com 16 anos, trabalhadora doméstica em Belém/PA.

<sup>12</sup> Depoimento de menina de 12 anos, Belo Horizonte/MG.

<sup>13</sup> UNICEF. *Direitos negados – A violência contra crianças e adolescentes no Brasil*.

<sup>14</sup> ALBERTON, Mariza de Oliveira. *Violação da Infância Crimes Abomináveis – Humilhação, machucam, torturam e matam!* Porto Alegre-RS: AGE, 2005.

<sup>15</sup> UNICEF. *Direitos negados – A violência contra crianças e adolescentes no Brasil*. Curitiba, [2000?]

<sup>16</sup> ASSIS, Simone de; AVANCI, Joviana Quintes. *Labirinto de espelhos: a formação da auto-estima na infância e adolescência*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004.



# **MONITORAMENTO EM DIREITOS HUMANOS NO BRASIL INFORME ALTERNATIVO 2005**

## **PROJETO JUVENTUDE E DIREITOS HUMANOS<sup>1</sup>**

### **LUCIA ALBUQUERQUE DO CARMO**

COORDENADORA EXECUTIVA DO CENTRO DE DEFESA DA VIDA  
HERBERT DE SOUZA (CDVHS)

#### **1. Resgate histórico-político e conceitual do segmento**

Considerando a recente introdução do segmento juventude na agenda político-conceitual do Brasil, especialmente na afirmação de sujeito de direitos e mandatário de políticas públicas, é fundamental pontuar algumas questões relevantes e de forma ampla antes de abordar as temáticas específicas que evidenciam as diversas violações e conquistas com relação aos direitos humanos.

A primeira tentativa é localizar historicamente quando o termo “juventude” ganha referência. Somente no século XIX é que se tem notícia do tratamento ao tema da juventude posicionado dentro da “sociologia das gerações”, ramo das Ciências Sociais caracterizado pela constatação de que as ações humanas de cada grupo etário somadas representam a própria totalidade social.<sup>1</sup> Mesmo dentro da concepção geracional o lugar do termo sempre foi motivo de polêmica e sofre alterações de acordo com várias dinâmicas, sejam regionais ou até mesmo dos interesses, compreensão e pressão dos grupos políticos vigentes, sobretudo no tocante à juventude como alvo /clientela/ sujeito de políticas públicas.

Para o entendimento do que seja jovem no tocante à definição faixa etária, a Organização das Nações Unidas (ONU) classificou em 1985 Resolução 40/14 e Resolução 50/81 de 1995 da Assembléia Geral das Nações Unidas, segundo as quais a faixa é compreendida entre 15 e 24 anos de idade. As resoluções fazem ressalvas no propósito de respeitar a realidade e particularidades de cada país em definir sua “faixa jovem”. A definição do uso do termo “jovem” é imperativo para os parâmetros de afirmação de uma política de juventude.

No caso brasileiro, por adotar essa referência etária – fazendo ressalva para a situação diferenciada quanto à juventude rural que ai até 30 anos –, constata-se de imediato um problema na ausência de uma legislação reguladora, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que estabeleça o sistema de garantia de direitos para este segmento em sua totalidade. Isso porque na concepção do ECA quem tem até 18 anos está respaldado legalmente, mas após essa idade encontra-se desprotegido. O Brasil, portanto, mesmo sendo signatário do Programa de Ação da ONU para a Juventude (1985) e do Programa Regional de Ações para o Desenvolvimento da Juventude na América Latina, ainda não tem definida uma política de juventude.

Outro aspecto relevante para o delineamento de políticas para a juventude é perceber a maneira como a sociedade e os governos compreendem esse segmento, que vai desde a visão de que os jovens constituem um risco iminente e que por isso necessitam aportar-lhe políticas públicas até a noção de que podem estar contemplados nas políticas porque são expressão de um campo ampliado de direitos exigíveis e reconhecimentos pela democracia. Essa pluralidade de visões convive nos programas e projetos destinados aos jovens.

Segundo Miguel Abad (2002), a evolução que ocorreu na América Latina no tocante à história das políticas de juventude foi determinada pelos problemas de exclusão dos jovens da sociedade e os desafios que estão postos para a transição desse segmento na idade adulta. Mesmo tendo presente a particularidade de cada país, foram se consolidando quatro modelos de políticas públicas de juventude nas respectivas épocas: a) ampliação da educação e o uso do tempo livre (entre 1950 e 1980); b) controle social de setores juvenis mobilizados (entre 1970 e 1985); c) enfrentamento da pobreza e da prevenção do delito (entre 1985 e 2000) e d) inserção laboral de jovens excluídos (entre 1990 até o momento atual). Atualmente esses modelos convivem simultanea-

mente, acentuando-se outra tendência dentro de um mesmo aparelho de Estado e de um modelo de sociedade civil.

A juventude é reconhecida histórica e socialmente como uma fase da vida marcada por uma certa “instabilidade”, associada por sua vez a “problemas sociais”; isto é, ora são importantes sujeitos de mudanças, transformações, ora são agentes de dimensão negativa, um problema e um desvio. Afinal, os segmentos juvenis são ameaça ou sujeitos de direitos? São seres em formação ameaçados por uma sociedade injusta e desigual social e economicamente?

Ainda no propósito instigar sobre esse segmento recém-constituído na sua relação de exigibilidade de direitos, outra questão posta é que dentro desse conjunto de imagens e representações que se tem dos jovens, pode-se afirmar que são várias juventudes, mas que há uma imensa maioria de jovens empobrecidos geracionalmente, filhos e filhas de trabalhadores urbanos e rurais e que constituem a maioria juvenil da sociedade brasileira, que podem estar ou não no alvo das políticas públicas concebendo-os ou não como sujeitos de direitos. São jovens oriundos de famílias esmagadas pela pobreza que geram crianças violadas em seus direitos elementares.

Outra arena pública de disputa forte das políticas públicas de juventude é sobre as formas que são concebidas as relações do Estado e sociedade civil; ou seja, as políticas são *para os jovens, com os jovens, por meio dos jovens, com base neles*? Novamente constata-se convivência de formas diversas que vão desde a “cidadania tutelada” até modelos mais participativos, democráticos e emancipatórios. A “frágil” mobilização dos setores juvenis, diferentemente da conjuntura que culminou com o nascimento do ECA, e ainda o estado de não-cidadania em que se encontram milhões de jovens brasileiros revelam muita intencionalidade, mas pouca prática no tocante a políticas de forte vocação e efetivação democrática.

O fato é que o Brasil tem hoje 34 milhões de jovens, o correspondente a quase 20% da população, e segundo o IBGE (2000), 40% deles (13 milhões) vivem em famílias com renda menor ou igual a meio salário mínimo. O Estado e a sociedade brasileira são convocados a elaborar e definir um conjunto de políticas públicas estratégicas para este segmento que acima de tudo é um sujeito de direitos.

**A juventude é reconhecida histórica e socialmente como uma fase da vida marcada por uma certa “instabilidade”**

**A situação de violação dos direitos das crianças e adolescentes revela o quanto o Brasil tem dificuldade para efetivar a garantia de direitos também na juventude**

## **2. A juventude e o ciclo geracional da pobreza**

O “Relatório sobre Direitos Humanos no Brasil: diagnóstico e perspectivas” (2003), ao abordar a situação dos direitos humanos no Brasil, evidencia que a desigualdade, a exploração e os sucessivos ajustes estruturais que priorizam pagamento das dívidas externas (120 bilhões de dólares em 2003) em detrimento da afirmação de políticas públicas que contemplem dignamente a todos cidadãos, constituem elementos mantenedores do ciclo vicioso da pobreza, que atinge cerca de 53% da população brasileira.

Mesmo apresentando indicadores de melhoria da renda, segundo último relatório do IBGE, registra-se ainda uma dívida social gigantesca. O Brasil é recordista em concentração de renda: segundo dados de 2002, 1% mais rico da população acumula o mesmo volume de rendimentos dos 50% mais pobres, e os 10% mais ricos ganham 18 vezes mais que os 40% mais pobres; metade dos trabalhadores brasileiros ganha até dois salários mínimos e mais da metade da população ocupada não contribui para a Previdência. Na prática, essa situação abre feridas enormes na sociedade brasileira, aumentando o índice de pessoas que vivem na indigência e na pobreza extrema, e mesmo com os esforços do governo nos últimos três anos esse abismo está longe de se extinguir.

A situação de violação dos direitos das crianças e adolescentes revela o quanto o Brasil tem dificuldade para efetivar a garantia de direitos também na juventude. As crianças e adolescentes, pela sua condição de proteção integral desde os primeiros dias de vida, sentem o significado de nascer numa família em situação de indigência ou pobreza extrema. De acordo com o Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sociodemográficos do IBGE, que aponta a existência de 50 milhões de crianças no Brasil, 35% das 27,3 milhões de famílias com pelo menos uma criança de até 14 anos de idade, em 2001, tinham rendimento per capita de meio salário mínimo. Segundo o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), existem cerca de 5,4 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos de idade que sofrem exploração do trabalho infantil.

Esse quadro da infância e da adolescência no Brasil e de uma considerável parcela de suas respectivas famílias é revelador do quanto à pobreza segue um ciclo, impondo a exclusão sociopolítica e econômica a várias gerações. A negação de direitos que se inicia no ventre materno vai

ganhando contornos perversos a cada idade, e por ser a juventude um ente social em plena afirmação de seus projetos, a demanda por direitos efetivados se torna imperativa.

Alguns dados vão delineando o rosto da juventude brasileira. De acordo com o Censo Demográfico de 2000, ela representa 20% da população com idade entre 15 e 24 anos, totalizando 34 milhões de jovens. O censo também apresenta que 10,5 milhões, isto é, 31% moram em regiões metropolitanas, 17,7 milhões (52%) em áreas urbanas não-metropolitanas e 5,9 milhões (17%) em áreas rurais. No tocante à renda, 4,2 milhões vivem em famílias com até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e 6,8 milhões em famílias com renda per capita entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário mínimo.

Estes dados trazem já no primeiro momento um conjunto de desafios e revelam que a efetivação de direitos humanos para a juventude também passa pelas transformações na situação estrutural das famílias. Existem também de forma mais específica situações de negação de direitos que afetam diretamente milhões de jovens que buscam a efetivação de políticas públicas direcionadas para o alcance do patamar de cidadão.

### **3. A juventude e o direito humano ao trabalho**

#### **3.1. Um diagnóstico de direitos negados**

Para o jovem, o trabalho significa sua independência, a afirmação de sua identidade, a possibilidade de aprender algo e descobrir seus potenciais, que em muitas vezes são questionados pelo conjunto de instituições de que participa. Mesmo com todas as transformações do mundo do trabalho, a maioria dos jovens, sobretudo os historicamente empobrecidos, ainda vê no trabalho (“trampo”) um direito que vai garantir um status e uma vida de dignidade.

Os índices dos últimos vinte anos, quando o fenômeno “juventude” ganha relevância na demografia sociopolítica do Brasil, são reveladores da pressão exercida por este segmento no mercado de trabalho. Mostram também a ausência de políticas públicas direcionadas a favorecer a entrada dos jovens no mercado de trabalho, de modo particular dos empobrecidos dos grandes centros urbanos. Em 2002, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) estudou 33,4 milhões de jovens; destes, 17,2 milhões estavam ocupados, 3,8 milhões encontra-

**Alguns dados  
vão delineando  
o rosto da  
juventude  
brasileira**

**Outro conflito é o dilema que os jovens enfrentam entre o trabalho e escola**

vam-se desempregados (2 milhões eram mulheres). O registro de maior taxa de desemprego (25,7%) encontra-se nas regiões metropolitanas e nas áreas urbanas (17,7%). Dos jovens que afirmavam estar ocupados, 10,5 milhões tinham entre 20 e 24 anos de idade e apenas 6 milhões possuíam empregos formais.

Uma questão que está posta para aprofundamento e desafio no alcance das políticas públicas é que devido ao elevado grau de desigualdade no País, o ingresso no mercado de trabalho não atinge os jovens com a mesma intensidade em todas as classes sociais. Para os jovens mais pobres, advindos das famílias no perfil acima mencionado, esse acesso ocorre até antes da juventude, enquanto para os jovens ricos e escolarizados constitui uma opção que fica para mais tarde em sua vida. Segundo o PNAD (2003), entre os jovens que estão no mercado de trabalho, em média 70% iniciaram suas atividades laborais ainda na infância (antes dos 15 anos de idade).

Outro conflito é o dilema que os jovens enfrentam entre o trabalho e escola. De acordo com o PNAD (2003), aproximadamente 19% não trabalha e nem estuda, está à margem efetivamente de qualquer acesso a políticas e serviços públicos básicos. E a situação é crítica entre as jovens mulheres: 26% delas não trabalham e nem estudam; 30,3% dos jovens entre 15 e 24 anos de idade trabalham mas não freqüentam a escola, e 18,7% trabalham e freqüentam a escola. Qual a capacidade do Estado em promover políticas públicas que possibilitem a esse segmento a inserção do mercado de trabalho e continuar os estudos?

### 3.2. Ações que visam garantir o direito humano ao trabalho dos jovens

Em 2004, o atual governo brasileiro criou um grupo interministerial, composto por 12 ministérios e 3 secretarias especiais com o intuito de iniciar um processo conjunto para a elaboração de uma política nacional de juventude. Esse grupo empunhou esforços no sentido de mapear as ações já desenvolvidas, fazer um diagnóstico das questões de políticas públicas para a juventude, realizar consulta entre organizações não-governamentais, especialistas internacionais, buscando identificar desafios, ao mesmo tempo em que apresentou uma série de ações propositivas. Foram estabelecidos nove desafios, dos quais dois se referem à preparação para o mundo do trabalho e à geração de trabalho e renda.

Ao buscar enfrentar essa tarefa, o governo também identificou um leque de problemas que inibe ações mais efetivas na criação de uma política nacional: ausência de uma política nacional de qualificação profissional; insuficiência de ações de qualificação para o público jovem; desconhecimento dos equipamentos públicos para qualificação profissional para o segmento; concentração regional da educação técnico-profissional (por exemplo, 40% das escolas financiadas pelo PROEP estão na Região Sudeste); falta de informações; e ações totalmente inadequadas no tocante à concessão de crédito para o segmento.

Medidas foram sendo tomadas paulatinamente e o governo ainda não tem a política de juventude definida; entretanto, é fundamental identificar avanços que, mediante programas que preparam para o mercado de trabalho e geram renda, vêm apresentando resultados. O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) é um compromisso do governo federal com a sociedade brasileira para o combate à pobreza e à exclusão social, integrando as políticas públicas de emprego e renda à de investimentos públicos e privados geradoras de mais e melhores oportunidades.

O desemprego juvenil é um dos principais desafios enfrentados. Os jovens de 16 a 24 anos representam grande parte dos desempregados do País. O índice de desemprego nessa faixa etária é quase o dobro da taxa geral. Os homens e as mulheres jovens desempregados somam cerca de 3,5 milhões, ou 45% do total de 7,7 milhões de desempregados em todo o País.

O PNPE foi modificado por meio de um conjunto de medidas cujo objetivo é melhorar as condições de acesso ao mercado de trabalho. Foi aprovada a Lei 10.940/2004, que promove alterações como o aumento do valor do incentivo pago às empresas que participam do PNPE, além de criar facilidades operacionais. Um novo sistema de informações, o Sistema de Informação de Gestão Orçamental (Sigo), permite adesões ao programa também por meio das Delegacias Regionais do Trabalho e dos Consórcios Sociais da Juventude (CSJ), além dos postos do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

O Programa se aglutina à capacidade que as organizações da sociedade civil organizada têm de obter resultados entre o público jovem em situação de vulnerabilidade pessoal e risco social, em especial nos locais em que o Estado tradicionalmente não chega. Atualmente o CSJ funcio-

**Os jovens de 16 a 24 anos representam grande parte dos desempregados do País**

**É urgente  
no País o  
estabelecimento  
de uma política  
pública de  
trabalho para  
o jovem**

na em todas as capitais e regiões metropolitanas e atende a mais de 50 mil jovens. Os Consórcios Sociais da Juventude alcançam jovens que, em virtude de suas condições socioeconômicas, têm maior dificuldade de acesso a oportunidades de trabalho, com destaque para quilombolas e afro-descendentes, indígenas, egressos de unidades socioeducativas, em conflito com a lei, portadores de necessidades especiais, trabalhadores rurais e jovens mães.

Outra iniciativa direcionada a gerar mais empregos para os jovens, buscando conciliar trabalho e escola, foi a modificação na lei de aprendizagem. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou Medida Provisória que estende a aprendizagem até 24 anos. Com a mudança, os contratos de aprendizagem que se encerravam quando o jovem completava 18 anos podem ser prorrogados. Aqueles, de acordo com a Lei 10.097/00, que disciplinam a contratação do menor aprendiz continuam a ter duração de dois anos.

É imperativo que o governo avance na consolidação de uma política nacional de juventude, trazendo a efetiva realização do direito humano ao trabalho, especialmente pelo fato de que o Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Os governos nas esferas estaduais e municipais também devem ser intimados a promover práticas inclusivas dos jovens pelo trabalho. É urgente no País o estabelecimento de uma política pública de trabalho para o jovem que reveja os conceitos tradicionais de crescimento econômico e geração de renda. A geração dos postos de trabalho deve primeiramente promover o desenvolvimento e a inclusão social, o que significa que o trabalho digno deve respeitar os direitos humanos, agregar justa remuneração, favorecer o crescimento profissional alinhando ao um projeto de desenvolvimento sustentado.

#### **4. A juventude e o direito humano à educação**

##### **4.1. Um quadro de violação de direitos**

O Pacto Internacional dos Direitos Humanos reza no seu artigo 13º,

*inciso I, que: “Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua*

*dignidade e reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais". A Constituição Brasileira de 1988, por sua vez, em seu artigo 205, garante que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".*

Não é por ausência de legislações internacionais e nacionais que o cumprimento deste direito humano não ocorra na prática cotidiana de milhões de jovens neste imenso país, pois elas existem e estão em vigor. Todavia, ao lado do ideário se apresenta um quadro que mutila intelectualmente milhões de jovens. As pesquisas referentes ao acesso à educação apresentam alguns sinais de avanço, mas ainda estão no patamar de negação desse direito fundamental para o desenvolvimento humano.

Segundo dados do Grupo Interministerial de Juventude, dos 33,4 milhões de jovens de 15 a 24 anos de idade apenas 16,2 milhões estavam freqüentando a escola em 2002; destes, 67 mil estavam em classes de alfabetização, 5,6 milhões cursavam o Ensino Fundamental regular e 7 milhões o Ensino Médio regular. Quanto à escolaridade dos jovens, constatou-se que, em 2002, 1,2 milhão eram analfabetos, 12,9 milhões não tinham concluído o Ensino Fundamental (somente 4,5 milhões o fizeram), 6,6 milhões terminaram o Ensino Médio e 2,1 milhões cursaram pelo menos 1 ano de Ensino Superior.

A baixa escolaridade dos jovens guarda uma estreita relação com a renda per capita das famílias; isso equivale dizer que os jovens analfabetos vivem em famílias pobres (430 mil viviam em famílias com renda per capita de até ¼ de salário mínimo, 443 mil viviam em famílias com renda per capita de ¼ a ½ salário mínimo e 258 mil advinham de famílias com renda per capita de ½ a 1 salário mínimo). Vale ressaltar ainda que 70% do contingente de jovens analfabetos concentra-se na Região Nordeste.

A falta de documentação e as doenças são os principais motivos que deixam fora da escola 7 milhões de crianças e adolescentes brasileiros (com até 17 anos de idade). Outros 5,3 milhões não estudam por falta de vontade ou porque entendem que já concluíram o curso desejado.

A pesquisa do IBGE mostra que, em 2004, 809 mil crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos ainda estavam fora da escola. O número repre-

**A falta de documentação e as doenças são os principais motivos que deixam fora da escola 7 milhões de crianças e adolescentes brasileiros**

senta 2,9% dos quase 28 milhões de pessoas nessa faixa etária. Em 1993, eram 11,4% de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos fora da escola; em 1998 a proporção caiu para 5,3%; em 1999 para 4,3% e em 2003 para 2,8%. Ainda nessa faixa etária, a maioria (362 mil) alegou que não estudava por falta de documentação, doença ou incapacidade. O segundo motivo (261 mil) foi a falta de vontade própria. Dos quase dois milhões na faixa etária dos 15 aos 17 anos, a maioria (886 mil) declarou não estudar por vontade própria, seguida por doença ou incapacidade (517 mil) e logo depois (390 mil) porque tinha que trabalhar.

Em 2002, existiam 33,4 milhões de jovens entre 15 e 24 anos, segundo o levantamento da PNAD, dos quais 4,3 milhões não estudam, nem trabalham, nem procuram emprego. Trata-se de um contingente respeitável e um dos aspectos mais preocupantes da crise dos jovens. Reconhecer esse problema só foi possível porque nos últimos 15 anos aumentou a percepção da necessidade de políticas públicas específicas para a juventude.

Segundo o MEC, apenas  $\frac{1}{4}$  dos estudantes de 18 a 24 anos dos cursos de Educação de Jovens e Adultos (2001) freqüentam o Ensino Superior. No grupo das pessoas de 18 anos ou mais, a taxa de escolarização é maior para os jovens de 18 e 19 anos (51,4%) do que para as pessoas de 20 a 24 anos (26,2%) e 25 anos ou mais (5,2%). Apesar de a Educação de Jovens e Adultos contribuir para o crescimento das taxas de freqüência escolar, mantém-se a defasagem: entre os estudantes de 18 a 24 anos, apenas  $\frac{1}{4}$  deles estavam no Ensino Superior, enquanto 25% freqüentavam o Ensino Fundamental e 42,5% o Ensino Médio.

Ainda na faixa de 18 a 24 anos, os dados de 2001 revelam também que, apesar de a maior proporção de estudantes concentrar-se nas regiões Norte e Nordeste, eles são mais atrasados. Enquanto os percentuais de estudantes no Ensino Fundamental eram menores no Sul (12,9%) e no Sudeste (15,6%), no Norte e no Nordeste eram 31,4% e 40,2%, respectivamente. Entretanto, no Ensino Superior a situação se inverte: no Sul (40,5%) e no Sudeste (34,2%) os percentuais de estudantes são maiores que no Norte e no Nordeste, ambos em torno de 13%.

Observa-se desde 2003, por parte do governo federal, um movimento intenso na realização de programas com o propósito de reverter esse quadro de negação do direito humano à educação para a juventude. Uma iniciativa importante lançada em 2005 foi o Projovem (Programa

**Os dados de 2001 revelam também que, apesar de a maior proporção de estudantes concentrar-se nas regiões Norte e Nordeste, eles são mais atrasados**

Nacional de Inclusão de Jovens), que objetiva integrar ações de elevação da escolaridade e desenvolvimento profissional alcançando pessoas da faixa etária de 18 a 24 anos que completaram a 4ª série e ainda não concluíram a 8ª série do Ensino Fundamental, que residem nas capitais e não têm carteira assinada. O curso tem duração de um ano e o jovem recebe uma bolsa incentivo, se habilita para uma área profissional conforme demanda de mercado e conclui o Ensino Fundamental. O projeto é realizado em parceria com as prefeituras e atualmente está nas 27 capitais brasileiras.

Outro esforço é a realização do Programa Brasil Alfabetizado, que representa uma porta de entrada para a cidadania, articulado diretamente com o aumento da escolarização de jovens e adultos e promovendo o acesso à educação como um direito de todos em qualquer momento da vida. A meta é alfabetizar todos os 2,8 milhões de jovens de 15 a 29 anos de idade segundo o Censo de 2000 (IBGE). Soma-se a isso o Programa Universidade para Todos (ProUni), o maior programa de bolsas de estudo da história da educação brasileira. Criado pelo governo em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, possibilita o acesso de milhares de jovens de baixa renda à educação superior. Tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica em instituições privadas de educação superior, oferecendo em contrapartida isenção de alguns tributos àquelas que aderirem a ele.

Vale registrar as importantes contribuições que as organizações não-governamentais vêm oferecendo por meio de experiências focalizadas e que apontam para a construção de políticas no tocante às ações de educação diretamente junto aos jovens dos grandes centros urbanos. São experiências em parceria com o Estado, com a cooperação internacional e com a iniciativa privada.

Estas ações são programas ainda fragmentados, apesar de estarem contidos em planos de maior alcance. De todo modo já sinalizam para o estabelecimento de um quadro de inclusão efetiva dos jovens na educação. No entanto, é fundamental ampliar a capacidade de efetivação, transformando os programas em políticas de caráter universal. O contexto de exclusão é desafiador e requer mudanças estruturais e com metas mais reais e ousadas para elevarmos definitivamente o patamar da educação no Brasil.

**As jovens  
estão expostos  
é a escassa  
disponibilidade  
de recursos  
materiais ou  
simbólicos a  
indivíduos  
ou grupos  
excluídos da  
sociedade**

A política de educação para a juventude tem que reverter o quadro de índices da impossibilidade de milhões de jovens terem a acesso a ela, mas também deve estar atenta à questão da sua qualidade, Que tipo de educação as escolas oferecem àqueles que têm acesso a elas? As constantes pesquisas revelam que a escola pública está distante da juventude, o diálogo de gerações e processos de aprendizagens inexistem. Não há tempo para os professores não há estrutura física adequada, não existem projetos pedagógicos que considerem o jovem como sujeito que está em pleno processo de transformação, com inúmeras demandas que requerem sobretudo espaços de confiança e criatividade.

Este desafio aponta que é fundamental garantir o acesso à educação em todos os níveis. Todavia, é preciso ao mesmo tempo garantir uma qualidade da educação e dos espaços de produção de saberes, pois a juventude pobre precisa ter com quem contar para construir um projeto de vida baseado nos valores da ética e da solidariedade. E a escola, com os seus processos socioeducativos, pode ser esse centro de constante aprender, conviver e criar.

## **5. Juventude: entre as vulnerabilidades e a afirmação de um sujeito de direitos**

Os jovens, na sociedade moderna, têm tido posição de destaque. E é justamente nesta fase da vida que se tomam as decisões que vão dar direção ao futuro de cada indivíduo. Portanto, nesse momento único de cada ser humano, é crucial que a sociedade ofereça as oportunidades necessárias para que eles possam olhar o horizonte e decidir os melhores caminhos que devem seguir. O Brasil, no entanto, é historicamente marcado pela falta de políticas e oportunidades igualitárias e justas para esse segmento populacional em crescente visibilidade na cena pública.

Segundo a pesquisadora Miriam Abramovay, um aspecto perverso da vulnerabilidade a que os jovens estão expostos é a escassa disponibilidade de recursos materiais ou simbólicos a indivíduos ou grupos excluídos da sociedade. Estudos da autora comprovam que o não-acesso a determinados insumos (educação, trabalho, saúde, lazer e cultura) diminui as chances de aquisição e aperfeiçoamento das ferramentas fundamentais para que eles aproveitem as oportunidades oferecidas pelo Estado, mercado e sociedade para ascender socialmente.

Além do quadro acima descrito sobre a negação dos direitos ao trabalho e à educação, outros dados confirmam essa ausência de acesso a políticas públicas para a juventude, empurrando parcela significativa para o cenário da violência, das drogas e da criminalidade. A inexistência de equipamentos socioculturais, por exemplo, impressiona: cerca de 19% dos municípios não têm biblioteca pública, aproximadamente 73% não dispõem de museu, 75% não contam com um teatro, casa de espetáculo ou cinema (Unesco, 2000).

Os jovens das classes populares marcados historicamente pela falta de direitos sociais, econômicos e culturais vão constituindo outra esfera ou dimensão de sociabilidade cuja marca principal é a transgressão (Abramovay, 2003). A violência física e simbólica a que hoje assistimos nos centros urbanos – a qual tem a juventude como vítima ou algoz – é resultado desse histórico de ausência do Estado em promover condições socioeconômicas favoráveis ao segmento juvenil. Dados mostram que 40% dos jovens que morreram em 2002 com idade entre 15 e 29 anos foram vítimas de arma de fogo. A violência gera ao País uma perda de 10,5% em relação ao PIB (Produto Interno Bruto). O grande responsável pela morte entre os jovens é a droga. Pesquisa realizada pelo UNODC revelou que os adolescentes começam a usar solventes e cocaína em torno dos 14 anos. A proporção de gastos com internações por causas externas (violentas) na rede hospitalar é quase três vezes mais alta nos grupos mais jovens, em especial de 15 a 19 anos. Enquanto a média de gastos com internações por causas externas é de 11% do total, nessa faixa etária chega a 28,5% e de 20 a 29 anos a 25,4%. As maiores proporções ocorrem na Região Norte, onde os investimentos necessários chegam a 32% do total, nas idades entre 15 e 19 anos.

Esse cenário de fragmentação na promoção de políticas públicas eficazes, alinhado aos crescentes índices de violência urbana nos quais os jovens figuram como vítimas, remete ao imperativo de afirmar a juventude como sujeito de direitos e não como um problema social. A tarefa de rever as políticas públicas de juventude é crucial para delinear caminhos e tomar decisões que alterem o quadro de desigualdades em que está submetida a juventude brasileira.

O intenso movimento de organizações juvenis espalhados por todo Brasil, por meio de redes e fóruns, o conjunto de organizações não-governamentais lideradas ou não por jovens e as iniciativas recentes do governo federal apresentam um cenário de alento e esperança de que novas ba-

**O desafio maior é perceber a juventude como sujeito de direitos e não apenas como objeto de uma ação estatal dicotômica**

ses estão sendo constituídas e de maneira mais sólida. A criação, em 2005, da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional da Juventude e a participação efetiva do Brasil em reuniões regionais de lideranças juvenis – que culminará na Cúpula Mundial de Lideranças Juvenis, na sede das Nações Unidas em Nova York, em 2006, nas reuniões anteriores que incluem a Cúpula Pan-Africana de Lideranças Juvenis, realizada em Dakar, Senegal, em junho de 2004, e a Cúpula Pan-Asiática de Lideranças Juvenis, realizada em Hiroshima, Japão, em setembro de 2004 – demonstram um novo momento da afirmação de políticas públicas para a juventude no Brasil.

O desafio maior é perceber a juventude como sujeito de direitos e não apenas como objeto de uma ação estatal dicotômica. Em recente pesquisa intitulada “Juventude brasileira e democracia: participação, esferas e políticas públicas”, realizada em sete regiões metropolitanas (Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Recife, Belém e Belo Horizonte) e no Distrito Federal, revelou que apenas 28% dos jovens estão engajados em ação de participação coletiva e que a exclusão social é o fator maior do afastamento deles das instâncias de participação (PÓLIS, 2005).

Seguir garantindo as particularidades do que foi assinalado no documento da Organização Ibero-Americana de Juventude. Políticas de Juventude na América Latina em 2000, que afirma que estas devem ser integrais, tratadas em uma perspectiva macroestratégica de desenvolvimento sustentado, priorizando esforços múltiplos e orçamentos amplos e definidos, de forma participativa envolvendo todos os segmentos e enfatizando o protagonismo jovem em sua construção, priorizando os jovens do extrato popular urbano e rural é o que deve se consolidar para se efetivarem direitos humanos de maneira universal e indivisível para a juventude brasileira.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Miriam ; PINHEIRO, Leonardo Castro. Violência e Vulnerabilidade Social. In FRAERMAN, Alicia (ed.). *Inclusión Social e Desarrollo: Presente y futuro de La comunidad Ibero Americana*. Madri: Comunica, 2003.

ABRAMOVAY, Miriam ; CASTRO, Mary Castro. Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências: casos em áreas urbanas – Brasil 2000. *Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, n.116, jul. 2002,

BARREIRA, César et al. *Ligado na galera, juventude, violência e cidade na cidade de Fortaleza*. Brasília: UNESCO, 1999.

FREITAS, Maria Virgínia ; PAPA, Fernanda de Carvalho (orgs.). *Políticas Públicas: Juventude em pauta*. São Paulo: Cortez/Ação Educativa Assessoria Pesquisa e Informação/Fundação Friedrich Ebert, 2003.

GADOTTI, Moacir ; PADILHA, Paulo Roberto ; CABEZUDO, Alicia (orgs.). *Cidade educadora: princípios e experiências*. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire e Buenos Aires: Ciudades Educadoras América Latina, 2004.

IBGE - Comunicação Social -12 de junho de 2003 Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> Acesso em 17 jun. 2003.

MELO, Armando Sergio de. *Fortaleza: Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza*, 2006. Publicações do Observatório do Trabalho Jovem.

Pacto Internacional dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, 2002.

POCHMANN, Marcio. Violência e emigração internacional na juventude. *Cienc. Cult.*, , vol.54, no.1, jun./set. 2002, p.39-43.

RECH, Daniel ; MOSER, Claudio (orgs.). *Direitos humanos no Brasil: diagnóstico e perspectivas: olhar dos parceiros de Miseror* . 2 ed.revisada. Coletânea CERIS, Ano 1, n.1 Rio de Janeiro: CERIS/Mauad, 2003.

REZENDE, Fernando ; TAFNER, Paulo (orgs.) *Brasil: o Estado de uma nação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.

SOUTO, Anna Luiza Salles & ALMEIDA, Elmir de. Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho. *Publicações Polis*, 35. São Paulo, 2000.

ZETTERSTROM, Lena ; LIMA JR, Jayme Benvenuto (orgs.). *Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

## NOTAS

<sup>1</sup> Criado e desenvolvido pela ONG mineira Associação Imagem Comunitária (AIC), o projeto Juventude e Direitos Humanos envolveu 65 jovens multiplicadores, atuantes em instituições e grupos que promovem os direitos humanos, em oficinas de comunicação comunitária e cidadania. Patrocinado pela CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço, o projeto teve como objetivo contribuir para que os participantes pudessem conhecer mais amplamente a temática dos direitos humanos, de uma maneira crítica e criativa, se apropriando dos conceitos a partir de relações com suas vivências cotidianas.



## II – Mulheres

## **CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

**Artigo 4 –** Toda mulher tem direito ao reconhecimento, gozo, exercícios e proteção de todos os direitos humanos e às liberdades consagradas pelos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humanos. Estes direitos compreendem, entre outros:

1. o direito a que se respeite sua vida;
2. o direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral;
3. o direito à liberdade e à segurança pessoais;
4. o direito a não ser submetida a torturas;
5. o direito a que se refere a dignidade inerente a sua pessoa e que se proteja sua família;
6. o direito à igualdade de proteção perante a lei e da lei;
7. o direito a um recurso simples e rápido diante dos tribunais competentes, que a ampare contra atos que violem seus direitos;
8. o direito à liberdade de associação;
9. o direito à liberdade de professar a religião e as próprias crenças, de acordo com a lei;
10. o direito de ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, incluindo a tomada de decisões.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;(...)

## **LEI Nº 11.340, DE 07/08/2006 (LEI “MARIA DA PENHA”)**

**Artigo 3º – § 1º** O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

# **DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES: SITUAÇÃO ATUAL E EVOLUÇÃO NO BRASIL**

**PRISCILLA MAIA DE ANDRADE<sup>1</sup>**

AÇÕES EM GÊNERO, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO (AGENDE)

**MARLENE LIBARDONI<sup>2</sup>**

AÇÕES EM GÊNERO, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO (AGENDE)

## **1. Introdução**

Um dos fatores estruturais que impede a plena implementação dos direitos humanos das mulheres no Brasil é a cultura machista, patriarcal e autoritária que ainda permeia a sociedade brasileira. Tal cultura é responsável por grande parte da desqualificação e estigmatização que afetam as mulheres em todos os âmbitos de sua vida, gerando fenômenos discriminatórios e de subalternidade. Os indicadores de violência doméstica e sexual e de desigualdade salarial são exemplos do que essa cultura vem gerando ao longo dos anos.

Soma-se a isso a ineficiência, desarticulação, fragmentação e descontinuidade das políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro, cuja universalidade não tem conseguindo abarcar as especificidades da população brasileira e por isso tem perpetuado as desigualdades sociais. As desigualdades nas condições de vida entre mulheres e homens, negros e brancos podem ser percebidas pelos indicadores sociais que demonstram que, muito embora políticas públicas tenham sido formuladas para contemplar a igualdade de direitos entre mulheres, homens, negros, brancos e indígenas, os programas e ações governamentais criados para implementá-las, ainda não conseguiram instaurar a transformação na qualidade de vida da população. Desse modo, um dos elementos que impede a transformação e a conseqüente consolidação da

**Outro fator estrutural que impede a implementação dos direitos humanos das mulheres no Brasil é o pagamento da dívida pública em detrimento de investimentos sociais**

igualdade entre mulheres e homens, e entre negros, brancos e indígenas é a não consideração da perspectiva de gênero e raça/etnia no desenho e implementação de políticas públicas, ou seja, a não consideração das assimetrias nas relações entre mulheres e homens, negros, brancos e indígenas que acarretam desigualdades no acesso a bens e serviços públicos e aos espaços de decisão política. Nesta direção ressaltamos ainda que tem sido insuficiente a vontade política de promover uma real equidade de gênero e raça no país, apesar das iniciativas destacadas ao final do capítulo.

Outro fator estrutural que impede a implementação dos direitos humanos das mulheres no Brasil é o pagamento da dívida pública em detrimento de investimentos sociais. O governo brasileiro, ao destinar um percentual crescente do Produto Interno Bruto (PIB) na geração de superávit primário para o pagamento da dívida, deixa de gastar em programas e ações governamentais essenciais para o bem-estar da população. Segundo o Fórum Brasil de Orçamento (FBO)<sup>3</sup>, em 2005, foram destinados R\$ 80,33 bilhões em gastos sociais<sup>4</sup>, enquanto que para o pagamento de juros e amortizações da dívida interna e externa o montante é de R\$ 139, 1 bilhões, ou seja, o que foi destinado para o pagamento da dívida é bem maior (73,2%) do que foi investido nas políticas sociais implementadas pelo Estado brasileiro.

Com o objetivo de relatar as iniquidades de gênero, ressaltar as ações realizadas pelo Estado Brasileiro para a implementação dos direitos das mulheres e apontar caminhos para a efetivação dos direitos humanos no país, o presente capítulo trata das questões consideradas pelo movimento feminista e de mulheres como essenciais aos direitos humanos das mulheres<sup>5</sup>. Assim, abordaremos, o direito das mulheres à justiça e a segurança, à não-discriminação no trabalho, ao usufruto dos direitos sexuais e reprodutivos, a uma imagem não-estereotipada, a um Estado Laico, a ser iguais e a ser diferentes. O capítulo também traz os avanços e recomendações ao Estado brasileiro para a efetivação dos direitos humanos das mulheres.

## **2. Direito das Mulheres Brasileiras à Justiça e à Segurança**

### **2.1. Violência contra as Mulheres**

A violência contra as mulheres, entendida como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera

privada”<sup>6</sup> é uma das mais cruéis e inexplicáveis formas de discriminação sofrida pelas mulheres.

Apesar das abordagens inovadoras apresentadas pela Constituição Federal de 1988 e os avanços oriundos de uma interpretação legal e política que busca considerar a equidade de gênero, bem como a assinatura e ratificação de dois tratados internacionais pelo Estado brasileiro que se referem especificamente à promoção e defesa dos direitos das mulheres, a violência, em suas diversas faces, continua a afligir milhares de mulheres brasileiras. A violência contra a mulher impede e anula o exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, de forma que, paralelamente à violência física, sexual e psicológica, ocorreria uma violação daqueles direitos. Daí a gravidade da violência contra a mulher, que é capaz de lesar, simultaneamente, vários bens jurídicos protegidos.

Alguns dados exemplificam melhor essa violação:

- Pesquisa da Organização Mundial da Saúde (2002), indica que em algumas partes do mundo, até 50% das mulheres já experimentaram alguma forma de violência e que as mulheres em situação de violência no Brasil têm até duas vezes mais probabilidade de considerar seu estado de saúde atual como ruim ou péssimo.
- Pesquisa de Opinião<sup>7</sup> revelou o que pensa a sociedade sobre o problema da violência contra a mulher: os dados mais relevantes apontam um alto grau de rejeição à violência contra a mulher, todavia, não há um comportamento equivalente. O conjunto de dados disponíveis aponta para a necessidade de maior visibilidade e debate sobre a violência doméstica.

Diante desse quadro, apontamos como obstáculo aos direitos humanos das mulheres no Brasil, a inexistência de legislação específica que ampare de maneira abrangente o combate à violência praticada contra a mulher, inclusive a violência doméstica. Como resposta a essa demanda, destacamos uma importante ação dos movimentos feministas e de mulheres, em conjunto com o governo: a formação de um Consórcio formado por ONG’s, juristas e feministas que prepararam um anteprojeto de lei sobre Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, o qual foi entregue para a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. A partir desse Consórcio foi instalado um Grupo de Trabalho Interministe-

**Pesquisa da Organização Mundial da Saúde (2002), indica que em algumas partes do mundo, até 50% das mulheres já experimentaram alguma forma de violência**

rial (GTI) pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). O GTI elaborou uma proposta de medida legislativa – o Projeto de Lei nº 4.559/2004, que está tramitando no Legislativo<sup>8</sup>.

Outro vetor importante no combate e erradicação da violência contra as mulheres diz respeito às Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs). Segundo dados da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), o número atual de DEAMs é 339, sendo a maior parte delas localizadas na região Sudeste e não cobrindo nem 10% dos municípios brasileiros. Soma-se a isso o pouco prestígio no meio policial que estas instituições contam, o despreparo das/os policiais e a ausência de recursos - algumas sequer possuem telefone. Faz-se urgente a ampliação do número de DEAMs e o provimento de recursos para seu funcionamento com qualidade.

O Estado brasileiro, por meio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça, vem desenvolvendo algumas ações nesta direção. No ano de 2002 foram realizadas capacitações em 20 estados brasileiros, para cerca de 2.500 policiais lotados nas DEAMs e no ano de 2005, foram realizadas capacitações nos outros 5 estados. Também está sendo realizada uma avaliação destas capacitações a fim de auferir do impacto das mesmas. Todavia já se pode afirmar que a realização de capacitações de forma pontual e a inexistência ou desarticulação das redes de atendimento integral às mulheres em situação de violência, bem como a ausência de sistematização das metodologias adotadas com o objetivo de apontar diretrizes e metodologias para novas capacitações, constituem um obstáculo para uma política efetiva de combate à violência contra as mulheres.

Nesta direção, merece destaque também o apoio que a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres tem prestado a diversas ONGs e outras entidades na realização de diversas campanhas de combate à violência contra as mulheres, bem como a implementação pela SPM do Programa Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher, um dos três programas da Secretaria no Plano Plurianual 2004-2007, que tem por objetivo prevenir e combater de forma sistemática as diferentes formas de violência contra as mulheres (física, sexual, doméstica, psicológica e simbólica). Esse Programa executou no ano de 2004 cerca de R\$ 11 milhões nas ações de capacitação de profissionais de instituições públicas

atuantes no combate à violência contra as mulheres, apoio a abrigos para mulheres em situação de risco e apoio a serviços especializados no atendimento às mulheres em situação de violência. Já em 2005 foram gastos cerca de R\$ 10 milhões. Ressalta-se ainda que o combate à violência contra as mulheres constitui um dos eixos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, fruto da I Conferência de Políticas para as Mulheres.

## 2.2 Exploração Sexual e Turismo Sexual de Meninas e Mulheres

Dentre as diversas formas de violência contra as mulheres, é importante ressaltar uma de suas faces mais perversas: a violência sexual contra meninas e mulheres com fins comerciais. Dados evidenciam que tem aumentado a exploração sexual comercial de mulheres e meninas (prostituição tradicional, tráfico para fins sexuais, turismo sexual e da pornografia convencional e via internet), em todo o mundo, especialmente nas Américas.

Estudos apontam que geralmente essas mulheres e meninas já sofreram algum tipo de violência intrafamiliar (abuso sexual, estupro, sedução, negligência, abandono, maus tratos, violência física e psicológica) e extrafamiliar (na rua, nas escolas, nos abrigos e etc). O agressor geralmente é do sexo masculino, embora existam casos envolvendo mulheres. No Brasil, segundo a pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil (Pestraf, 2002), realizada pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria), o tráfico para fins sexuais é, predominantemente, de mulheres e meninas negras e morenas, com idades entre 15 e 27 anos, geralmente, oriundas de classes populares, com baixa escolaridade, que habitam em áreas urbanas periféricas com carência de saneamento, transporte (dentre outros bens sociais comunitários), moram com algum familiar, têm filhos e exercem atividades laborais de baixa remuneração. Essa pesquisa revelou também que existem 241 rotas de tráfico de seres humanos no país, bem como 257 inquéritos sobre tráfico de mulheres e que o crime está organizado tanto interna quanto internacionalmente. A pesquisa aponta, ainda, que a rede de notificação do crime é bastante deficitária, que as autoridades policiais não estão preparadas para atender as vítimas e que as informações são transmitidas no crime organizado de uma forma muito mais rápida e eficien-

**A violência sexual contra meninas e mulheres com fins comerciais resalta uma das faces mais perversas da violência contra mulheres**

te do que o sistema de defesa à vítima, do governo federal. Daí a dificuldade de desmantelamento da rede do tráfico.

Destaca-se como ação de combate a esse tipo de violação dos direitos humanos no Brasil os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Exploração Sexual, cujos trabalhos duraram cerca 18 meses, entre 2003 e 2004. A CPMI teve por objetivos, não apenas investigar o crime, mas entender por que as autoridades policiais estavam paralisadas, por que não levavam adiante as denúncias e como estava organizado o crime nas regiões de fronteiras. Segundo a deputada Maria do Rosário (PT/RS), relatora da CPMI, a Comissão identificou que o tráfico de mulheres e crianças ainda é visto sob uma série de preconceitos e que as autoridades reproduzem esses preconceitos. A Comissão apontou como ações importantes para o combate à exploração sexual de meninas e mulheres a mudança do Código Penal, pois, no Brasil, o crime sexual ainda não é encarado como um crime contra os Direitos Humanos, mas como um crime contra os costumes.

Outra ação importante, nesta direção, foi a instituição do Dia Nacional de Luta Contra o Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes: 18 de maio. Esse dia foi resultado de uma articulação entre a sociedade civil e a Frente Parlamentar pela Criança e Adolescente no Congresso Nacional. A data foi escolhida em homenagem à menina Araceli Santos, que faleceu neste dia, vítima de seqüestro, estupro e assassinato, em Vitória/ES, no ano de 1973. Instituído pela Lei Federal nº 9970/00, o “Dia 18 de maio” tem como objetivo mobilizar a sociedade brasileira e sensibilizá-la para o engajamento no combate a este problema.

### 2.3. Trabalho Doméstico de Meninas

O trabalho doméstico infantil atinge as meninas em mais de 90% dos casos, isso porque culturalmente tarefas domésticas são “naturalmente” realizadas pelas mulheres. O trabalho doméstico de meninas constitui uma das formas mais invisibilizadas e perversas de violência contra mulher, pois é similar ao trabalho escravo e acomete crianças e adolescentes, o que prejudica seu desenvolvimento saudável e sua vida escolar. Segundo o UNICEF (1997), as conseqüências deste tipo de trabalho têm impacto sobre a saúde (tais como problemas estomacais e dores de cabeça), desenvolvimento psicológico (amadurecimento acelerado) e

**O trabalho doméstico infantil atinge as meninas em mais de 90% dos casos**

desenvolvimento social (privadas da convivência com suas famílias, não se sentem parte de um grupo social).

Segundo dados da CEPAL (1999), aproximadamente uma em cada dez crianças entre 10 e 14 anos trabalha no Brasil. Esta taxa está entre as três maiores da América Latina, com o agravante de que o Brasil tem, pelo menos, o dobro da renda *per capita* dos outros países que apresentam taxas similares (Honduras e Guatemala). Dados da PNAD (2001) apontam que as crianças e adolescentes que trabalham em casa de terceiros são 93% do sexo feminino; 61% negras; e 45% têm menos de 16 anos (idade mínima permitida por lei para o trabalho doméstico).

Além das críticas aplicáveis a todo tipo de trabalho infantil, o trabalho infantil doméstico, segundo a OIT, gera também preocupações específicas devido a duas peculiaridades:

a) por ocorrer fora do sistema econômico (não visa lucro), tem um impacto diferente sobre a socialização para o trabalho em relação ao exercido em estabelecimentos empresariais. Ou seja, o trabalho infantil doméstico contribui menos para a experiência do trabalhador do que as outras formas de inserção no mercado de trabalho;

b) por ser realizado no âmbito residencial, onde não é possível uma fiscalização sistemática, ele expõe o(a) trabalhador(a) a uma série de injustiças, desde a baixa remuneração e longas jornadas de trabalho até as mais críticas, que envolvem abusos sexuais e atos de violência.

Segundo a Agência de Notícias dos Direitos das Crianças (ANDI), as empregadas domésticas na faixa de 5 a 9 anos trabalham até 21 horas por semana, o que pode ser considerado muito, tendo em vista que as demais crianças ocupadas em outros tipos de trabalho infantil nessa faixa etária trabalham, em média, 14 horas semanais. Na faixa dos 10 aos 14 anos, as crianças trabalham 36 horas por semana nos serviços domésticos, contra as 26 horas das crianças que trabalham em outras atividades. No caso das adolescentes de 15 a 17 anos que são trabalhadoras domésticas, a jornada média é superior a 43 horas semanais, cinco horas a mais do que no conjunto de atividades exercidas por adolescentes da mesma faixa etária. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam que o trabalho feminino no Brasil para mulheres adultas, com idade entre 24 e 65 anos, é em média de 36 horas semanais.

**Segundo dados da CEPAL (1999), uma em cada dez crianças entre 10 e 14 anos trabalha no Brasil**

Metade das quase 500 mil trabalhadoras infante-juvenis domésticas nasceu em famílias com renda inferior a meio salário mínimo. Segundo dados do IBGE (1999), cerca de 30% são de famílias cujos pais não possuem nenhum ano de escolaridade. Ou seja, a educação e a renda dos pais é fator relevante na decisão da criança/adolescente iniciar, prematuramente, sua inserção no mercado de trabalho. A proporção de trabalhadores infantis cai conforme aumenta o nível de renda dos domicílios e o aumento da escolaridade da mãe.

Como resposta à essa violação de direitos humanos, ressaltamos o Projeto Regional para Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil Doméstico da Organização Internacional do Trabalho (OIT), cujas ações abrangem o Brasil, Peru, Colômbia e Paraguai e mais 7 países da América Central. Desenvolvido em parceria com o UNICEF e Save the Children UK, no Brasil, o projeto conta ainda com o apoio da ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância, da Fundação Abrinq, do Ministério Público do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e do Emprego, e um grupo de mais de 127 instituições e organizações.

### **3. Direito das Mulheres Brasileiras a Não- Discriminação no Trabalho**

#### **3.1. Desigualdade Salarial**

O Estado brasileiro ratificou as Convenções da OIT n.º 100 e 111, que tratam, respectivamente, da Igualdade de Remuneração e da Discriminação em Emprego e Profissão, bem como é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tais instrumentos internacionais de direitos humanos prevêm a não-discriminação no mercado de trabalho em função do sexo, especialmente materializada numa efetiva igualdade salarial “por um trabalho de igual valor”. Nessa mesma direção, destacamos o artigo 7º da Constituição Federal. Todavia, os dados sobre a inserção de mulheres e homens no mercado de trabalho mostram que no Brasil o cumprimento de tais preceitos tem sido ínfimos.

A inserção das mulheres no mercado de trabalho no Brasil vem crescendo de maneira acelerada no Brasil desde a década de 70. Atualmente,

**A inserção das  
mulheres no  
mercado de  
trabalho no  
Brasil vem  
crescendo de  
maneira  
acelerada no  
Brasil**

elas representam mais de 40% da população economicamente ativa do país. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam que a participação das mulheres na População Economicamente Ativa (PEA) aumentou 2,5%, em 2003, contra 1,6% dos homens. O número de mulheres empregadas em 2003 cresceu, segundo o IBGE, quatro pontos percentuais em relação a 2002, passando de 37,6% para 41,6%. No entanto, a taxa de desocupação em 2003 alcançou 9,7% com aumento em relação a 2002, em função da maior procura feminina por trabalho (12,3%), superior à dos homens em quatro pontos percentuais. Entretanto, as diferenças entre homens e mulheres persistem, tanto do ponto de vista da empregabilidade quanto da remuneração. Elas ainda ocupam menos postos no mercado de trabalho que os homens e têm salários mais baixos, mesmo quando desempenham a mesma função.

**O emprego doméstico é a categoria com maior número de mulheres empregadas, principalmente mulheres negras**

As mulheres conquistaram mais espaço, mas ainda não conseguiram vencer as desigualdades quanto a salários e cargos. Segundo a Fundação Carlos Chagas, a desigualdade dos rendimentos femininos frente aos masculinos persiste durante os últimos 26 anos. Dados IBGE (2004) mostram que 49% da população feminina ocupada recebe até um salário mínimo. O IBGE confirma, ainda, que as mulheres têm salários menores em todos os níveis de escolaridade. Para a Fundação Carlos Chagas, a premissa de que “quanto maior a escolaridade, maiores as chances de obter melhores rendimentos” quando aplicada as mulheres é falsa. Observando os rendimentos dos que atingiram os mais altos níveis de escolarização – 15 anos e mais, tem-se que 42% dos homens e apenas 18% das mulheres têm rendimentos superiores a 10 salários mínimos.

### 3.2 Segmentação Ocupacional

Um dos fatores que explicam essa distância salarial é a segmentação ocupacional. Na divisão sexual do trabalho, as brasileiras se incorporam no mercado de trabalho através da economia familiar. O emprego doméstico é a categoria com maior número de mulheres empregadas, principalmente mulheres negras, sendo o magistério e a enfermagem as outras áreas que mais concentram a força de trabalho feminina e que historicamente auferem menores salários. Nesses mesmos espaços de trabalho tradicionalmente feminizados, encontra-se uma maior proporção de homens, 30% versus 15% de mulheres, com rendimentos superiores a 5 salários mínimos. Segundo levantamento do Instituto Brasilei-

ro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), realizado a partir dos balanços sociais anuais publicados por 253 grandes e médias empresas de todo o país entre 2000 e 2003, a proporção de mulheres em cargos de chefia praticamente não se alterou, mantendo-se em 14%.

Uma visão global de como o Estado brasileiro vem tratando sua população feminina pode ser exemplificada por um estudo inédito sobre as desigualdades sociais entre homens e mulheres em 58 países, divulgado pelo Fórum Econômico Mundial de 2005 (Lopes-Claros, 2005). O Brasil ficou com a 51ª posição. Cinco áreas consideradas críticas foram pesquisadas levando em conta os padrões do Fundo das Nações Unidas para as Mulheres (Unifem): participação econômica (diferença de remuneração entre homens e mulheres por um mesmo trabalho); oportunidade econômica (acesso a setores que exigem maior qualificação no mercado de trabalho); atuação política (representatividade das mulheres no Legislativo e nos ministérios, além do número de presidentes ou premiês mulheres nos últimos 50 anos); acesso à educação e saúde e bem-estar, que mediu essencialmente a assistência à maternidade e ao planejamento familiar. O campo onde o Brasil se saiu melhor foi o das oportunidades econômicas, no qual figura em 21º lugar. As brasileiras também ficam na primeira metade do ranking no que diz respeito à educação (27º), mas estão mal colocadas em participação econômica (46º) e saúde e bem-estar (53º). No ranking geral, o Brasil perde para todos os seus vizinhos, e, entre os latino-americanos, fica na frente apenas do México, o 52º. Foram analisados ao todo 58 países, sendo 30 pertencentes à OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e outros 28 países em desenvolvimento, segundo o Fórum Econômico Mundial.

Tais dados evidenciam que políticas públicas na área de trabalho, emprego e renda têm perpetuado desigualdades de gênero e que por isso devem ser implementadas de forma a equalizar as condições e oportunidades de mulheres e homens no mercado de trabalho brasileiro.

## **4. Direitos Sexuais e Reprodutivos**

### **4.1. Revisão da Legislação Punitiva do Aborto**

O Dossiê Aborto – Mortes Preveníveis e Evitáveis, da Rede Feminista de Saúde (2005), aponta a metodologia desenvolvida pelo *Alan Guttmann*

cher Institute como um meio confiável de se estimar o número de abortamentos provocados em um país onde o procedimento é ilegal. No caso do Brasil, as pesquisadoras Corrêa & Freitas, ao utilizar tal metodologia, estimaram que ocorrem no Brasil de 705.600 a 1.008.000 abortos provocados/ano. Já razão de mortalidade materna por aborto varia de acordo com a raça/cor das mulheres: no ano de 2004, para mulheres negras (pardas e pretas), foi de 11,28/100 mil nascidos vivos, duas vezes a RMM para as mulheres brancas, de 5,42/100 mil n.v. Entre os principais problemas decorrentes do aborto clandestino e inseguro, destacam-se: perfuração do útero, hemorragia e infecção, que podem acarretar diferentes graus de morbidade, seqüelas e morte.

Segundo o IPAS Brasil (2005), há evidências que demonstram que a simples proibição do aborto em nada contribui na diminuição de sua prática. Há países com legislações restritivas que apresentam taxas elevadas de aborto entre mulheres em idade reprodutiva ao passo que em países que asseguram ampla autonomia da mulher em decidir pelo destino da gravidez, as taxas de aborto estão entre as mais baixas, ou seja, a criminalização do aborto no país não inibe a sua realização, todavia, impõe sua prática clandestina em condições de elevado risco para a vida e saúde das mulheres, ou seja, eleva as taxas de mortalidade materna.

Em termos de custos às políticas de atendimento à saúde, em 2004, foram realizados 1.600 abortos legais previstos no artigo 128 do Código Penal Brasileiro, que tratam de risco de morte para a mulher e de gravidez resultante de estupro, em 51 serviços especializados do SUS, ao custo de R\$ 232.280,5. No mesmo ano, ocorreram, no SUS, 243.998 internações motivadas por curetagens pós-aborto, decorrentes de abortamentos espontâneos ou provocados, orçadas em R\$ 35.040.978,90. Tais curetagens são o segundo procedimento obstétrico mais praticado nas unidades de internação, superadas, apenas, pelos partos normais. Esta informação desmente o argumento de que a legalização do aborto “oneraria” em excesso os serviços de saúde no Brasil: “As estimativas revelam que a legalidade do abortamento seguro poderá salvar mais vidas e possibilitará que as mulheres não adoçam e não fiquem seqüeladas. Ou seja, “se o problema é dinheiro, com certeza, os ‘gastos’ serão menores” (Rede Feminista de Saúde, 2005).

A fim de denunciar os efeitos danosos da clandestinidade e da criminalização do aborto, todas as articulações políticas do feminismo brasilei-

**Segundo o IPAS Brasil (2005), há evidências que demonstram que a simples proibição do aborto em nada contribui na diminuição de sua prática**

ro se uniram e formaram as Jornadas Brasileiras pelo Direito ao Aborto Legal e Seguro<sup>9</sup>. Destaca-se também como resposta a esse quadro, a implantação da Comissão Tripartite Para a Revisão da Legislação Punitiva que Trata da Interrupção Voluntária da Gravidez, com o objetivo rever a legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez. A Comissão foi instalada no dia 06 de abril de 2005 e foi instituída a partir das deliberações da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres integralizadas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A instalação Comissão Tripartite também cumpre determinação de Acordos e Tratados Internacionais e Planos de Ação de Conferências Internacionais de Direitos Humanos assinados pelo governo brasileiro, de rever as leis que prevêm medidas punitivas contra as mulheres que tenham se submetido a abortos ilegais. O trabalho dessa Comissão gerou um anteprojeto de lei que propõe a descriminalização até a 12<sup>a</sup> semana de gestação e de até a 20<sup>a</sup> semana quando a gravidez for fruto de violência sexual. O anteprojeto prevê, também, que o acesso aos procedimentos para o aborto terá que ser garantido tanto pelo Sistema Único de Saúde (SUS) como pelos planos de saúde, que ficam obrigados a cobrirem os custos com o aborto, independentemente do tipo de plano e sem a necessidade de cumprimento do período de carência.

Ressalta-se, nessa mesma direção, a Norma Técnica de Atenção Humanizada ao Abortamento e a Norma Técnica Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes, que reedita e atualiza uma outra datada de 1999. A norma de Atenção Humanizada ao Abortamento busca qualificar o atendimento à saúde de mulheres que chegam aos serviços de saúde em processo de abortamento espontâneo ou inseguro. Já a norma de Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes traz como principal mudança a não exigência da apresentação do Boletim de Ocorrência Policial (BO) pelas vítimas de estupro para a realização de abortamento legal. A nova Norma Técnica está juridicamente embasada no Código Penal Brasileiro.

#### 4.2. Distribuição Gratuita de Contraceptivos de Emergência

Segundo Regina Figueiredo (IPAS, 2004), o Ministério da Saúde passou a incorporar a contracepção de emergência, aos métodos contracepti-

vos disponibilizados, a partir de 2000, dentro de uma estratégia de incentivo, aquisição e ampliação de ofertas de métodos reversíveis no Sistema Único de Saúde (SUS), com o objetivo de reduzir o número de laqueaduras tubárias no país. Assim, de 2000 a 2001, iniciou-se a licitação, compra e distribuição de lotes de contraceptivos definidos por esta política. Todavia, o Contraceptivo de Emergência, até o ano de 2004 não foi distribuído à todos os municípios brasileiros, devido alguns entraves, tais como o atraso na entrega do produto e mudanças na equipe de governo. Isso ocasionou a priorização de fornecimento dos Contraceptivos de Emergência aos serviços de atendimento a mulheres vítimas de violência.

O quadro acima desenhado permite afirmar, conforme Regina Figueiredo (IPAS, 2004), que a política nacional de inclusão da contracepção de emergência, entre as opções contraceptivas, ainda é incipiente no Brasil. Vem sendo implementada com maior vigor nos serviços de atendimento a vítimas de violência sexual, que em sua maioria já disponibilizam o método para as mulheres em até 72 horas após a ocorrência do estupro. Pode se afirmar também, apesar dos cinco anos de sua oferta para a população, através do registro e venda em farmácias e a política fornecimento aos municípios via Ministério da Saúde, que ainda não há a sistematização de uma ação de obrigatoriedade de seu fornecimento e divulgação para o público, em especial para as mulheres. Desse modo, se faz necessário divulgar esse método para toda a população e estabelecer rotinas de distribuição dos contraceptivos de emergência para todos os serviços públicos de saúde do país, bem como qualificar os profissionais de saúde para sua distribuição, pois somente assim se pode garantir o acesso das mulheres a mais este método contraceptivo em todo o país.

#### 4.3. Gravidez na Adolescência

Pesquisa realizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF com adolescentes, em 2002, revelou que 13% já tinha filhos e 16% já havia engravidado, 29% destes, sem dar continuidade à gestação. O uso de camisinha masculina foi observado em 51% dos casos, apesar da prática sexual, anterior ao uso de qualquer contraceptivo, ocorrer, em média, por 1 ano e a gravidez ocorrer nos primeiros 6 meses após o início dessa prática (Andalafti, 2003). Soma-se a isso os dados

**Segundo a Unesco (2004), os motivos que levam à gravidez nos anos iniciais da vida reprodutiva podem ser inúmeros: acaso, ingenuidade, submissão, violência**

do Ministério da Saúde (2004): 22,63% dos bebês nascidos vivos são de mães cuja faixa etária está entre os 15 e os 19 anos e as complicações decorrentes da gestação e do parto são a terceira causa de morte entre as adolescentes, atrás apenas de acidentes de trânsito e homicídios. Dados da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO mostram que para as jovens de 15 a 17 anos a gravidez precoce é hoje a maior causa da evasão escolar no Brasil. A ocorrência de gravidez na adolescência tem variado inversamente com a escolaridade e a renda (Aquino, *et alli*, 2003). A gravidez é mais incidente entre adolescentes entre 15 e 17 anos (78,7%) e é mais freqüente na classe D (20,1%).

Segundo a Unesco (2004), os motivos que levam à gravidez nos anos iniciais da vida reprodutiva podem ser inúmeros: acaso, ingenuidade, submissão, violência, dificuldade de obter algum método contraceptivo, dificuldade em negociar o uso do preservativo, forte desejo pela maternidade, com expectativas de mudança de status social e de obtenção de autonomia, desejo de estabelecer uma união estável, ou outros tantos fatores de natureza subjetiva.

O Dossiê Adolescentes: Saúde Sexual e Reprodutiva da Rede Feminista de Saúde (2004), ressalta, nessa direção que, apesar das mudanças sociais ocorridas nos últimos anos, ainda faz parte da socialização de maioria das meninas a valorização do sexo feminino por meio da maternidade. Mesmo com a multiplicidade de lugares ocupados pelas mulheres nas sociedades contemporâneas, parece não ter sido ameaçado o papel de mãe. Por outro lado, o desejo das famílias na contemporaneidade para seus jovens é de que sigam a trajetória: formação escolar, trabalho, autonomia financeira e, depois, constituição de família. Tal modelo é definido como o ideal. Como resultado desse novo “padrão”, há um número significativo de mulheres em ascensão profissional, que optam pela gravidez após os 30 anos. Assim, a gravidez e a vivência da maternidade, ao romper essa trajetória, emerge, como problema social e risco a ser evitado.

A gravidez na juventude passa a ser entendida, então, como problemática, devido às conseqüências a ela atribuídas: abandono da escola e constituição prematura de uma família. Na percepção de jovens, uma adolescente grávida se prejudica e carrega um peso para o resto da vida. Ainda ocorre estigmatização de jovens mães que não estejam unidas maritalmente. Soma-se a isso que 13% dos óbitos de mulheres jovens

entre 15 e 19 anos e 22% dos óbitos na faixa etária de 20 a 24 anos se devem a causas registradas como maternas (Unesco, 2004). O aborto representa 16% das mortes maternas de mulheres de 15 a 24 anos nas regiões mais pobres do país (CNPD, 1998).

Finalizando, concorda-se com Cavasin (1999), enfatizando que é preciso reconhecer que, no campo da sexualidade, informações apenas não bastam para evitar a gravidez, as doenças de transmissão sexual e a Aids. É preciso investir em propostas que trabalhem as relações de gênero, considerando à urgência em introduzir os adolescentes do sexo masculino nessa discussão.

#### 4.4. Mortalidade Materna

Segundo a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, no Brasil, em 2002 foram registrados 53,77 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos, devido a complicações na gestação, no parto ou no puerpério. Entre as principais causas dessas mortes, destacam-se a hipertensão (13,3%), hemorragia (7,6%), infecção puerperal (3,9%) e aborto (2,7%). O coeficiente de mortalidade materna coloca o Brasil ao lado dos países mais pobres da América Latina. Os países desenvolvidos têm razões de mortalidade materna que oscilam entre 4 a 20 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos.

No Brasil, a sub-informação dificulta o real monitoramento do nível de tendência e as causas da morte materna. Ela resulta do preenchimento incorreto das declarações de óbito e ocorre quando se omite que a morte teve causa relacionada à gestação, ao parto ou ao puerpério. Outro agravante é a ausência de registros verificada nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Pesquisa da Rede Feminista de Saúde (2002) sobre morte de mulheres por problemas na gestação, aborto, parto e pós-parto comprovam que a má qualidade da assistência à saúde no País é a principal responsável pelas elevadas taxas de mortalidade materna. De acordo com especialistas, para cada morte originada por problemas de má assistência à saúde, há, no mínimo, uma outra que não foi declarada. O estudo concluiu também que a doença hipertensiva - maior causa de mortalidade materna e hemorragias estão diretamente associadas à má qualidade do atendimento à gestante no momento do parto. Soma-se a isso a falta de sangue nos hospitais, que tem elevado, ainda mais, as taxas de mortes maternas no Brasil (Siqueira, 1999).

**Segundo a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, no Brasil, em 2002 foram registrados 53,77 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos**

**○ Ministério da Saúde tem anunciado medidas que visam reduzir a taxa de morte materna no Brasil**

Merece destaque, ainda, o aborto, que realizado em condições inseguras, constitui quarta causa de mortalidade materna no País. Além do despreparo dos profissionais e dos serviços, a clandestinidade retarda o socorro às vítimas e impossibilita estabelecer o número preciso de mortes decorrentes dessa prática. A interrupção da gravidez constitui a quinta maior causa de internações na rede pública de saúde.

Outro aspecto importante é a disponibilidade de leitos em hospitais. Embora as centrais de leito em algumas regiões tenham reduzido a peregrinação das mulheres, sabe-se que até 15% das mulheres ainda circulam por vários hospitais até encontrarem vaga para a realização do parto.

Diante desse quadro, apreende-se que as brasileiras necessitam receber acompanhamento mais digno durante a gestação, pois estão morrendo devido à ausência de cuidados simples como a medida e o acompanhamento da pressão arterial. A Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda que sejam feitos, no mínimo, seis exames antes e uma consulta após o parto. Esse acompanhamento é fundamental para a prevenção da morte materna. Por meio desses exames podem ser detectados casos de doença hipertensiva específica da gravidez (pré-eclâmpsia e eclâmpsia), diabetes, hipertensão e infecções.

O Ministério da Saúde tem anunciado medidas que visam reduzir a taxa de morte materna no Brasil. As principais foram: o pacote mínimo de qualidade para assistência pré-natal, o aumento de cobertura do Piso de Assistência Básica (PAB) e o pagamento de anestesia no parto normal. De acordo com os especialistas, são necessários mais investimentos para a melhor integração entre os serviços de pré-natal e atenção ao parto. Outra ferramenta importante para reduzir o óbito materno tem sido a implantação de Comitês de Estudos de Morte Materna nos estados e municípios, uma vez que identificam os coeficientes de mortalidade e suas causas determinantes em cada localidade e propõem medidas para a sua redução. Nessa direção, destaca-se também o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, de 2004, cujo objetivo é articular atores sociais que se mobilizam na qualificação da atenção a saúde das mulheres e recém-nascidos, estabelecendo como meta inicial a redução de 15% da mortalidade materna e neonatal até o final de 2006, e a médio e longo prazo busca índices aceitáveis pela OMS.

#### 4.5. HIV/Aids

Outro agravo à saúde das mulheres tem sido o aumento da incidência de casos de Aids. Segundo dados do relatório anual do programa conjunto da ONU sobre HIV (ONUAids) e da Organização Mundial da Saúde (OMS) de 2004, o número de mulheres infectadas com HIV/Aids vem aumentando. Atualmente as mulheres representam quase a metade dos 37,2 milhões de adultos infectados no mundo. O Brasil acompanhou esse crescimento. Dados do Ministério da Saúde mostram que até 1996 a razão era de três homens infectados para cada mulher e que a partir de 2004 essa diferença deixou de existir entre jovens de 15 a 19 anos.

A Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, lançada no dia 22 de março de 2005 pelo Ministério da Saúde merece destaque como resposta a esse agravo à saúde da mulher. Essa Política tem por objetivo garantir os direitos sexuais e reprodutivos de homens e mulheres, adultos/as e adolescentes, centrando-se em três eixos principais de ação voltados ao planejamento familiar no período de 2005 a 2007: a ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis (não-cirúrgicos), a melhoria do acesso à esterilização cirúrgica voluntária e a introdução de reprodução humana assistida no SUS. Tais medidas constituem um avanço na consolidação do direito à saúde, todavia é importante destacar que tais serviços, métodos e informações são recentes e, portanto, ainda não estão disponibilizadas em toda a rede do Sistema Único de Saúde (SUS).

### 5. Outros Direitos

#### 5.1. Temos o Direito a uma Imagem Não Estereotipada

Segundo pesquisa de Regina Coeli da Silveira e Silva (2002), há uma falta de interesse generalizado pela situação da imagem da mulher apresentada na mídia. Tal desinteresse pode ser percebido na reprodução cotidiana de estereótipos com base em gênero que são encontrados em produções literárias, pedagógicas e nas produções mediáticas.

A pesquisa aponta que a veiculação continuada de imagens negativas ou degradantes da mulher na mídia seja ela eletrônica, impressa, visual ou auditiva, precisa ser modificada, pois têm reforçado papéis tradicionais das mulheres de modo pejorativo. Inúmeras vezes, segundo a pes-

**Outro agravo  
à saúde das  
mulheres tem  
sido o aumento  
da incidência  
de casos de  
Aids**

**A Articulação Feminista MarcoSul (AFM) enfatiza que ao longo da história da humanidade, a violência imposta por diferentes expressões do fundamentalismo vem deixando feridas abertas**

quisadora, mensagens da mídia eletrônica, relacionam a mulher e meninas com temas que envolvem violência ou pornografia. Soma-se a isso, a corrente mundial que incentiva o consumismo, com anúncios comerciais freqüentemente retratando as mulheres basicamente como consumidoras, mas ainda, muito mais comumente, veiculando anúncios publicitários onde a função feminina é primordialmente servir como adorno, acessório ou objeto.

Os avanços na tecnologia de informação, segundo Regina Coeli, geraram uma rede de comunicação global que ultrapassa fronteiras e que têm impacto sobre políticas públicas, atitudes e comportamentos, especialmente de crianças e de adolescentes. Portanto, a mídia apresenta grande potencial para contribuir para a eqüidade de gênero.

Por isso, a pesquisadora enfatiza a necessidade de implementar as ações previstas na Plataforma de Beijing, especialmente no Objetivo J, que trata da “Mulher e os Meios de Comunicação”, enfatizando, dentre elas, duas medidas: a) a criação de estratégias de informação, educação e comunicação, visando à promoção de uma retratação equilibrada de mulheres e meninas em seus múltiplos papéis; e b) a implementação e o fortalecimento de mecanismos de auto-regulamentação da mídia, com abordagens que eliminem figuras e imagens que discriminem pessoas e grupos com base na diferença de gênero.

## 5.2. Temos o Direito a um Estado Laico que Combata os Fundamentalismos

A Articulação Feminista MarcoSul (AFM) enfatiza que ao longo da história da humanidade, a violência imposta por diferentes expressões do fundamentalismo vem deixando feridas abertas. Religioso, econômico, científico ou cultural, o fundamentalismo sempre é político e prospera em sociedades que negam a humanidade em sua diversidade, e que legitimam mecanismos violentos de sujeição de um grupo sobre outro, de uma pessoa sobre outra. Essencialmente excludentes, os fundamentalismos minam a edificação de um projeto de humanidade onde todas as pessoas tenham direitos a ter direitos. A AFM afirma, ainda, que um dos elementos vitais para que os fundamentalismos sobrevivam e se reproduzam é a existência de condições propícias para a aceitação da dominação. Por isso, é preciso desfazer as condições que nos levam a aceitar, desde as relações mais íntimas até aquelas em que se desenvolvem na esfera públi-

ca, como natural o domínio da coerção, especialmente aquela baseada na sujeição das mulheres pelo homens. É necessário reconhecer que o androcentrismo e o etnocentrismo presentes em tantos projetos e práticas políticas garantem supremacias e que o vocábulo universal e suas bases políticas de igualdade de direitos se erguem sobre o modelo branco, masculino, ocidental e heterossexual. Por isso é preciso desconstruir estes paradigmas, com base na ética dos direitos humanos.

Diante desse quadro, se faz imprescindível um Estado laico que implemente políticas e ações que primem por relações políticas e econômicas igualitárias, equânimes, solidárias e éticas, onde as diversidades sexuais, raciais, religiosas, étnicas e de todo tipo, possam de fato ser valorizadas. O Estado deve ser capaz de garantir espaços coletivos para que as diversas identidades participem da construção de um “nós” inclusivo e plural.

Reivindicando tais ações estatais, a AFM vem organizando, desde 2002, com o apoio de várias Redes, Articulações, ONGs Feministas e de Mulheres, a campanha *“Contra os Fundamentalismos, o Fundamental é sua Boca”*, em toda América Latina, com o objetivo de amplificar as vozes que se opõem às práticas, discursos e representações sociais discriminatórias e que submetem as pessoas a situações de opressão e vulnerabilidade. A Campanha acredita que se pode construir um campo simbólico e um campo político, uma dimensão de seres humanos e de sujeitos, sejam mulheres e homens, em que tais práticas se tornem impossíveis. Para tal propõe formas democráticas e pacíficas de enfrentar os conflitos. Formas que permitam reconhecer as diferenças e afirmar a solidariedade, reivindicar a igualdade e valorizar a diversidade, em busca de soluções negociadas seja na esfera pública, privada ou íntima da convivência humana. Assim, a Campanha tem como focos principais a luta contra todos os tipos de fundamentalismos e a defesa intransigente do direito à fala. Tem como slogan: *“Eu denuncio, eu preciso, eu penso e explico! Em muitos casos: nós exigimos! Tua boca é fundamental contra os fundamentalismos!”*, demonstrando assim seu compromisso com a democracia e com a defesa dos direitos humanos.

### 5.3. Temos o direito de ser iguais quando a diferença nos inferioriza<sup>10</sup>: Revisão da Legislação Civil e Penal

Recentemente foram revistas as legislações penal e civil brasileiras. Tais alterações jurídicas atendem a recomendações de instrumentos interna-

**“Eu denuncio,  
eu preciso, eu  
penso e explico!”**

**Na ortografia o “homem” estava colocado como o representante da humanidade brasileira e com isto a “mulher” não necessitava ser citada diretamente, assim, nos termos gerais passou a ser adotada a palavra “pessoas”.**

cionais de direitos humanos, bem como reafirma a Constituição Federal de 1988, que enfatiza a igualdade entre mulheres e homens, ao afirmar que ambos têm os mesmos direitos e as mesmas obrigações. Nesta direção, a elaboração do novo Código Civil, em 2002, e a alteração do Código Penal, em 2005, constituem marcos em relação aos direitos humanos das mulheres e ao reconhecimento de sua cidadania plena, pois rompe com um sistema legal fortemente discriminatório contra as mulheres.

As mulheres no novo Código Civil passam a exercer direitos e deveres baseados na comunhão plena de vida e na igualdade entre os cônjuges. Na ortografia o “homem” estava colocado como o representante da humanidade brasileira e com isto a “mulher” não necessitava ser citada diretamente, assim, nos termos gerais passou a ser adotada a palavra “pessoas”.

Os direitos/deveres das mulheres no casamento passaram a ser os mesmos direitos/deveres dos homens. Foi abolida a tão famosa “chefia da sociedade conjugal” exercida pelo marido. Houve a regulamentação da responsabilidade repartida entre mães e pais, a expressão “pátrio poder” foi abolida e foi incluída a figura da “união estável”. No novo Código, o casamento poderá ser anulado por vício da vontade, se houve por parte de um dos nubentes, ao consentir, erro essencial quanto à pessoa do outro. Entretanto, o adultério foi conservado no novo Código, mas com roupagem nova, ou seja, mesmo sendo motivo de separação judicial, o cônjuge adúltera/o não está obrigada/o a deixar de usar o sobrenome da/o outra/o ou proibida/o de receber pensão alimentícia, desde que prove a necessidade. Nos artigos que tratam dos “regimes de bens”, encontramos algumas novidades, como a possibilidade de mudança de regime depois do casamento. Mulher nenhuma tem mais que provar sua virgindade por ocasião do casamento, para não ser rejeitada e devolvida à sua família com a anulação do casamento, bem como, tem que provar “honestidade” para ter direito à herança paterna. Todos os artigos onde as idades de mulheres e homens estavam diferenciadas foram reparadas e igualadas, estabelecendo assim um equilíbrio entre mulheres e homens.

Houve, desse modo, importantes alterações no novo Código Civil, a maioria ordenando preceitos já estabelecidos em legislação ordinária ou incluindo jurisprudências já firmadas por nossos tribunais (Cfemea,

2003). Ou seja, o novo Código Civil cumpriu o seu papel de catalizador e sistematizador de algumas das transformações político-sociais que sucederam sua edição anterior, datada de 1917 (Simioni, 2003). Destacase incorporando os preceitos constitucionais da igualdade entre homens e mulheres e da igualdade de direitos e deveres entre os cônjuges e companheiros. Entretanto resta a inclusão de temas atuais e necessários para a convivência entre as pessoas, como a parceria civil de pessoas do mesmo sexo, indubitavelmente uma realidade em nossa sociedade, e a fecundação artificial, outra realidade vivida em nossa sociedade atual, que foi citada apenas quando se trata da filiação.

Já a alteração do Código Penal brasileiro, mediante a Lei nº 11.106, de 2005, retirou termos preconceituosos como ‘mulher honesta’ (artigos nº 215, 216 e 219); ‘mulher virgem’ (artigos nº 107 e 217), além de extinguir alguns outros artigos, como o que considerava crime o adultério (artigo nº 240). Segundo a Deputada Iara Bernadi (PT/SP), essas modificações constituem um importante passo para a modernização do Código Penal, que foi concebido na década de 40 e ainda contém muitos termos e situações relatadas que são ultrapassados para os dias atuais. Os artigos modificados eram preconceituosos e discriminatórios contra as mulheres e violavam os princípios constitucionais de igualdade entre homens e mulheres. Essas modificações garantem a extinção de parte da discriminação contra a mulher no Código Penal e, portanto, uma maior abrangência de proteção aos direitos do ser humano.

5.4. Temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza<sup>11</sup>: atendimento às demandas específicas de mulheres negras, camponesas, lésbicas, jovens, idosas, indígenas.

Para nos libertar de uma visão eurocêntrica e universalizante das mulheres, é imprescindível reconhecer as diferenças e desigualdades que permeiam o feminino. Caso contrário, milhares de mulheres continuam com as vozes silenciadas, os corpos estigmatizados e as demandas invisibilizadas por outras formas de opressão, além do sexismo<sup>12</sup>. É preciso reconhecer as demandas específicas “que não podem ser tratadas, exclusivamente, sob a rubrica da questão de gênero se esta não levar em conta as especificidades que definem o ser mulher neste e naquele caso” (Ibidem). Nesta direção, consideramos importante pontuar, mesmo que

rapidamente, algumas demandas específicas de alguns segmentos que compõe o diverso grupo de mulheres brasileiras.

### *Mulheres Negras*

Em face da dupla subvalorização das mulheres negras, dentre os principais aspectos abordados e ações requeridas pelo movimento de mulheres negras, destacamos<sup>13</sup>:

a) Mercado de Trabalho – as maiores disparidades encontradas no mercado de trabalho brasileiro se refere às mulheres negras. Considerando que as taxas de desemprego, de informalidade e de precarização são mais elevadas para as/os negras/os e que a renda média mensal percebida por esse grupo racial é substancialmente menor, é de se esperar que o percentual de negras/os que contribui para a previdência social também seja menor. De fato, em 2001, de acordo com dados da PNAD/IBGE o percentual de negras/os ocupadas/os, com 16 anos ou mais, que contribuía para a previdência era de 39%. Esse percentual, no entanto, alcançava 54% entre as/os brancas/os. Outro indicador alarmante e que denuncia a inserção periférica e precária das mulheres negras é o fato e que 48% destas trabalham no serviço doméstico;

b) Violência – para além da violência doméstica e sexual que atingem as mulheres de forma indistinta, as mulheres negras sofrem, de acordo com Sueli Carneiro, uma violência específica: a que nega o direito à imagem ou a uma representação positiva, limitando o encontro no mercado afetivo, inibindo e/ou comprometendo o exercício da sexualidade devido aos estigmas seculares, cerceando o acesso ao trabalho, arrefecendo aspirações e rebaixando a auto-estima;

c) Saúde – uma das principais bandeiras do movimento de mulheres negras se referem ao campo da saúde, especialmente no que se refere ao reconhecimento das diferenças étnicas e raciais nessa temática. Nessa direção a inclusão do quesito cor, especialmente nos sistemas de classificação da população, tem sido o desafio permanente e objeto da ação política desse movimento. Outro aspecto importante a ser considerado é o atendimento à anemia falciforme<sup>14</sup>, que mesmo após a implantação de dois programas governamentais de atendimento a essa patologia (Programa Anemia Falciforme - PAF e o Programa Nacional de Triagem Neonatal - PNTN) tem se mostrado ineficiente. De acordo com o pes-

**Uma das principais bandeiras do movimento de mulheres negras se referem ao campo da saúde**

quisador Cristiano Guedes<sup>15</sup>: “(...) os dois programas ainda não foram integralmente implementados e têm sido alvo de críticas. Uma parte significativa do PAF, voltada, principalmente, para o atendimento às pessoas com anemia falciforme pelo sistema público de saúde, não tem recebido atenção por parte do Ministério da Saúde e dos governos estaduais. A testagem em massa de recém nascidos por meio do ‘novo teste do pezinho’, como ficou conhecido o PNTN, tem sido paulatinamente instituída. A morosidade é justificada em virtude da ausência de centros de referência, em todos os Estados da federação, capazes de fornecer atendimento especializado aos portadores das patologias identificadas pelos testes”;

d) Meios de Comunicação – atualmente o espaço midiático tem se constituído âmbito de violação dos direitos das mulheres negras, devido a naturalização do racismo e o sexismo, que vem reproduzindo e solidificando estereótipos e estigmas, de forma a degradar a afirmação da identidade racial e o valor social desse grupo. Para Nilza Iraci (apud Carneiro, 2003): “são ainda grandes os desafios na área dos meios de comunicação e da imagem em prol da construção de um novo imaginário da mulher negra nesse espaço, e, por extensão, nas instâncias de decisão política e na sociedade”.

Faz-se assim premente uma ação justa e eficaz que retirem as mulheres negras dessa situação perversa e cruel de exclusão e marginalização sociais, engendrada pelas implicações do racismo e do sexismo.

### *Mulheres Indígenas*

Ao se falar de atendimento específico às demandas das mulheres indígenas, primeiramente se faz necessário ponderar que não podemos tratá-las como se pertencessem a um grupo homogêneo. Segundo Yara das Águas<sup>16</sup> devemos considerar a diversidade entre elas, as especificidades de cada etnia. Também é necessário destacar que a longa, exterminadora e perversa interferência cultural que se praticou contra os povos indígenas atinge sobremaneira as mulheres, especialmente no que se refere à proliferação das DSTs e Aids nas aldeias, a exploração sexual e a prostituição forçada.

Desse modo, dentre os principais desafios à garantia dos direitos das mulheres indígenas destaca-se a visibilidade. As demandas das mulheres índias podem ser resumidas na visibilidade desse segmento: “as mu-

**Os movimentos  
de mulheres  
lésbicas vêm  
pautando suas  
lutas com vistas  
ao acesso a  
diversos  
direitos civis e  
sociais**

Iheres indígenas precisam ser vistas, entendidas como sujeitos históricos atuantes e com direito a serem definidoras de seu próprio destino. Além do extermínio físico e a exploração sexual a que foram e são submetidas, a negação do seu modo de vida, de sua cultura, de seus saberes, de sua religião e de sua língua, ainda acompanha muitas das políticas públicas voltadas a esta população” (Yara das Águas,s/d)

*Mulheres Camponesas*

Segundo o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), as mulheres camponesas no Brasil têm como principais bandeiras de luta: a) viabilização de políticas agrícolas com recorte de gênero, especialmente crédito rural destinado às mulheres; b) ampliação dos direitos sociais, especialmente à previdência social e ao acesso à educação voltada à realidade do campo, bem como a criação de unidades de escolarização infantil nas comunidades rurais; e c) garantia de documentação, para que não exista “Nenhuma mulher trabalhadora rural sem documentos!”.

*Mulheres Lésbicas*

Os movimentos de mulheres lésbicas vêm pautando suas lutas com vistas ao acesso a diversos direitos civis e sociais. Dentre eles, destacamos o direito a união civil entre homossexuais, o direito a adotar crianças e a punição para atos de discriminação por orientação sexual. As mulheres lésbicas também demandam atendimento específico nos serviços de saúde, uma vez que estudos apontam que as mulheres lésbicas estão tão propensas a contrair DST/Aids quanto qualquer outro grupo social. Mas, por causa do preconceito no tratamento que recebem no Sistema Único de Saúde (SUS), esses casos acabam caindo na invisibilidade. “O pressuposto do SUS, do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher, ainda é o de que a mulher é heterossexual, assim o atendimento se torna padronizado e excludente”, explica a assistente social Gláucia Elaine Silva de Almeida<sup>17</sup>.

*Mulheres Idosas*

Segundo Ana Maria Goldani<sup>18</sup>, mulheres e homens sofrem perdas com a idade, enfrentam preconceitos e estereótipos, mas os recursos com que contam para enfrentar a velhice são diferentes. As mulheres se deparam nesta fase com todas as desvantagens acumuladas ao longo de uma vida de discriminação e desigualdades. Este é o caso das mulheres idosas

brasileiras, onde a maioria não teve trabalho remunerado e conta com benefícios mínimos de aposentadoria. Assim, mesmo entre as que estiveram inseridas no mercado de trabalho, auferiram salários equivalentes à metade ou pouco mais que os dos homens e acabam como as mais dependentes e pobres entre os idosos.

### *Mulheres Jovens*<sup>19</sup>

O censo de 2000 constatou que há cerca de 25 milhões de brasileiras na faixa etária que vai de 15 aos 29 anos<sup>20</sup>. As mulheres jovens compõem 14% da população<sup>21</sup>. Todavia, destaca-se que não há juventude e sim juventudes, já que as e os jovens podem ser vistos também a partir das suas diversidades; as identidades juvenis são marcos simbólicos pré-existentes os quais permitem que as e os jovens se reconheçam como diferentes dos outros. Tem uma duração fixada no tempo e no espaço e varia em cada cultura e cada época (ILANUD, 2004).

E, apesar de representar parcela significativa da população brasileira, as mulheres jovens ainda não tem suas demandas específicas atendidas em vários campos. Isso se deve por dois motivos: 1) por se tratar de um debate relativamente novo, com acúmulo apenas nas políticas de prevenção à gravidez na adolescência; e 2) por esse segmento constituir mais uma parcela invisível no desenho das políticas públicas. Dessa forma, é imperioso criar condições para que as jovens construam sua autonomia, tendo respeitadas a diversidade e a subjetividade peculiares a seu universo. Para tal, lista-se alguns indicadores que retratam as especificidades desse segmento, trazendo à tona as suas demandas:

a) Trabalho - Os padrões tradicionais historicamente impostos pela divisão sexual do trabalho ainda colocam as mulheres jovens em desvantagens com relação aos rapazes. O desemprego feminino, 30% maior do que o masculino em dados gerais, chama atenção. Segundo a Unesco, as jovens dedicam-se quatro vezes mais que os jovens às tarefas domésticas. Na faixa dos 20 a 24 anos, 35,4% trabalham e 37,8% não trabalham nem estudam. Entre os rapazes, pressionados para entrar no mercado de trabalho mais cedo, a proporção é bem diferente: 60,4% trabalhando, para 14% que não trabalham ou estudam. Ainda que mudanças nas estruturas das famílias estejam acontecendo, e se olharmos para além das questões culturais, nota-se que as jovens estão se dedicando muito mais aos afazeres domésticos, o que revela a desigualdade entre os gêneros.

**No campo da saúde as mulheres jovens carecem de informação e superação do preconceito causado por valores que as oprimem como cidadãs**

b) Saúde - No campo da saúde as mulheres jovens carecem de informação e superação do preconceito causado por valores que as oprimem como cidadãs. A questão da gravidez nos dias de hoje, por exemplo, não se resume à falta de prevenção. Apesar de alto índice de gravidez indesejada, há muitas mulheres jovens que optam pela maternidade para obter algum reconhecimento social ou sair da condição de opressão ou violência no ambiente doméstico. Outro ponto também relacionado aos Direitos Reprodutivos é a questão do aborto. Abortos praticados em condições precárias e complicações relacionadas ao parto são a principal causa de morte de jovens entre 15 e 19 anos de idade, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU). Mais um dado relevante e que diz respeito à saúde é que há um aumento de casos de mulheres jovens com HIV/AIDS. Por exemplo, para cada adolescente homem, entre 14 e 19 anos, com Aids já existem duas jovens infectadas com HIV. Na população em geral, essa relação é inversa: 1,8 homem para uma mulher.

c) Violência - De acordo com a pesquisa Juventude e Sexualidade (Unesco, 2004), uma em cada três ou quatro mulheres jovens é abusada sexualmente antes de completar 18 anos.

Diante do exposto, apreende-se que é imprescindível contemplar a interseccionalidade, no que se refere às articulações entre a discriminação de gênero, cor/raça, etnia, geração, orientação sexual, localização geográfica, entre outras, para se garantir a plena realização dos direitos humanos de todas as mulheres. A perspectiva de que as peculiaridades de cada segmento de mulheres devem ser consideradas e as demandas específicas devem ser atendidas precisa ser assimilada por todas as políticas públicas propostas pelo Estado nas diversas áreas, pois somente assim a proteção e promoção dos direitos humanos das mulheres terá o caráter universal, integral, indivisível e interdependente.

## **6. Avanços do Estado Brasileiro na Efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres**

Listamos abaixo as políticas implementadas em nível federal que contribuíram de alguma forma na implementação dos Direitos Humanos no Brasil, especialmente no que se refere aos direitos das mulheres:

a) Inclusão no PPA 2004-2007 dos desafios: redução das desigualdades de gênero e raça;

- b) Criação das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres (SPM) e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) com *status* de Ministério, ligadas diretamente à Presidência da República;
- c) Realização de Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Políticas para as Mulheres em 2004. Tais Conferências indicaram as diretrizes da política nacional para as mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, reconhecendo que a construção dessa política deve ser feita em diálogo com a sociedade;
- d) Realização de Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Promoção da Igualdade Racial em 2005. Tais Conferências indicaram as diretrizes para o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial e Étnica considerando a perspectiva de gênero, cultura e religião.
- e) Elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)–construído com base nos resultados da Conferência citada acima, expressa o reconhecimento do papel do Estado como promotor e articulador de ações políticas e que estas devem superar as desigualdades sociais da sociedade brasileira. O PNPM está dividido em cinco estratégias de atuação: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; enfrentamento à violência contra as mulheres; e gestão e monitoramento. E prevê 198 ações que beneficiam a mulher. Entre elas, a concessão de crédito a 400 mil trabalhadoras rurais até 2006; o aumento em 30% no número de exames de mamografia e papanicolau; o crescimento em 12% no número de crianças de zero a 06 anos em creches ou pré-escolas da rede pública até 2007; a ampliação em 50% no número de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs); e a implantação de Núcleos Especializados nas delegacias existentes.
- f) Instalação do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres (instituído pelo decreto nº 5.390, de 2005), cuja atribuição é acompanhar e avaliar, periodicamente, o cumprimento dos objetivos, metas, prioridades e ações definidas no PNPM, que além de cumprir uma importante ação do Plano, constitui um eficiente mecanismo de controle social das políticas para as mulheres, e sua instalação efetiva um diálogo do governo federal com a sociedade civil.
- g) Implantação da Comissão Tripartite Para a Revisão da Legislação Punitiva que Trata da Interrupção Voluntária da Gravidez que tem por

objetivo rever a legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez. A comissão foi instalada em 2005 e foi instituída a partir das deliberações da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres integralizadas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A instalação Comissão Tripartite também cumpre determinação de acordos e tratados internacionais assinados pelo governo brasileiro de rever as leis que prevêem medidas punitivas contra as mulheres que tenham se submetido a abortos ilegais.

h) Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, lançada em 2005. Possui três eixos principais de ação voltados ao planejamento familiar no período de 2005 a 2007: a ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis (não-cirúrgicos), a melhoria do acesso à esterilização cirúrgica voluntária e a introdução de reprodução humana assistida no Sistema Único de Saúde (SUS).

## **7. Recomendações ao Estado Brasileiro para a Efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres**

1. Implementar ações que garantam a incorporação da transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas, ou seja, implementar programas e ações governamentais que assegurem que as desigualdades existentes entre mulheres e homens e suas diferentes inserções sociais por questões de idade, raça, etnia, deficiência física e orientação sexual sejam consideradas no desenho e execução de todos os programas e ações governamentais, em todos seus níveis.

2. Equipar e ampliar o número de DEAMs, qualificar o quadro de funcionárias/os, em especial nas temáticas da violência contra as mulheres, bem como formar e fortalecer as redes de serviços já existentes de atendimento as mulheres em situação de violência.

3. Realizar diagnóstico da ocupação das mulheres com recorte de raça/cor no serviço público para averiguar igualdade de oportunidades, equidade salarial e possibilidades de ascensão profissional das mulheres no setor público.

4. Gerar dados, desenhar e implementar programas específicos para mulheres jovens, indígenas, lésbicas e rurais, especialmente nas áreas de violência e saúde sexual e reprodutiva.

**Realizar diagnóstico da ocupação das mulheres com recorte de raça/cor no serviço público para averiguar igualdade de oportunidades**

5. Rever a legislação do emprego doméstico a fim equalizar os direitos trabalhistas das/os empregadas/os domésticas/os com os direitos assegurados às demais categorias de trabalhadores/as urbanos/as.
6. Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, garantindo relações de trabalho não-discriminatórias, com equidade salarial e acesso a posições de tomada de decisão.
7. Revisar a legislação punitiva referente ao aborto voluntário, conforme enunciado em diversos Instrumentos de Direitos Humanos, bem como ampliar para todos os estados federativos o serviço de abortamento legal.
8. Aprovar a lei sobre violência doméstica, a fim de punir os responsáveis de forma efetiva e dar visibilidade à questão da violência que ocorre no âmbito privado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDALAFI, Jorge. Comportamento sexual na Adolescência: o papel da anticoncepção de emergência. *Jornal da SOGIA-BR*. Ano 4, n. 6, jan. – mar./2003.
- ANDI. Boletim Conversa Afiada – Respeito em Casa. n. 21 set/out - 2003. Disponível em: [http://www.andi.org.br/noticias/templates/boletins/template\\_cafiada.asp?articleid=2110&zoneid=22](http://www.andi.org.br/noticias/templates/boletins/template_cafiada.asp?articleid=2110&zoneid=22). Acesso em: 7 dez. 2006.
- AQUINO, E. M. L. et al. Adolescência e reprodução no Brasil: a heterogeneidade dos perfis sociais. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v.19, supl. 2, 2003.
- CAVASIN, Sylvia. A gravidez na adolescência nesse final de século. *Círculos de Palestras do Grupo de Incentivo a Vida (GIV)*, ago.1999.
- CEPAL. Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
- CNPD. Jovens acontecendo na Trilha das Políticas Públicas. Brasília: CNPD, 1998.
- CORTÊS, Iaris Ramalho. O código civil tem artigo feminino? Disponível em: [http://www.cfemea.org.br/temasedados/detalhes.asp?ID\\_TemasDados=45](http://www.cfemea.org.br/temasedados/detalhes.asp?ID_TemasDados=45). Acesso em: 7 dez. 2006.
- FIGUEIREDO, Regina. Contracepção de Emergência no Brasil: necessidade, acesso e política nacional. Disponível em: [www.ipas.org.br/arquivos/10anos/Regina\\_CE2004.doc](http://www.ipas.org.br/arquivos/10anos/Regina_CE2004.doc). Acesso em: 7 dez. 2006.
- FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. Banco de Dados sobre o Trabalho das Mulheres. Disponível em: [http://www.cfemea.org.br/temasedados/detalhes.asp?ID\\_TemasDados=45](http://www.cfemea.org.br/temasedados/detalhes.asp?ID_TemasDados=45). Acesso em 1 fev. 2006.
- GOLDANI, Ana Maria. Mulheres e envelhecimento: desafios para novos contratos geracionais e de gênero. Disponível em: <http://www.um-instraw.org/em/docs/ageing/IPEAcapitulo.pdf>. Acesso em: 21 jun.2006.
- IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2004. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 7 dez. 2006.
- ILANUD, REDLAC. Manual de Capacitação em Direitos Humanos das Mulheres Jovens e aplicação da Cedaw. São Paulo, 2004.
- INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO/IBOPE. O que a sociedade pensa sobre a violência contra as mulheres, 2004.
- LEAL, Maria Lúcia; LEAL, Maria de Fátima P. (Orgs). Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial – PESTRAF: Relatório Nacional Brasil. Brasília: CECRIA, 2002.
- LOPEZ-CLAROS, Augusto; ZAHIDI, Saadia. Empoderamento das mulheres: avaliação das disparidades globais de gênero. Brasília: World Economic Forum, UNIFEM, 2005.
- OMS. Relatório mundial sobre a violência e a saúde, 2002.
- PNAD-Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios, 2001. Disponível em: [/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2001/coment2001.shtm](http://home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2001/coment2001.shtm). Acesso em: 7 dez. 2006.

REDE FEMINISTA DE SAÚDE. Dossiê aborto: mortes preveníveis e evitáveis. Rede Feminista de Saúde, 2005.

REDE FEMINISTA DE SAÚDE. Dossiê saúde Sexual e reprodutiva: adolescentes. Belo Horizonte: Rede Feminista de Saúde, 2004.

REDE FEMINISTA DE SAÚDE. Folheto 28 de Maio: Dia Internacional de Ação pela Saúde da Mulher. Rede Feminista de Saúde, 2002.

SILVA, Regina Coeli S. O material didático na educação à distância: resgatando a mulher como cidadã. Trabalho apresentado no IX Congresso da Associação Brasileira de Educação à Distância -ABED, 2002. Disponível em:<<http://www.abed.org.br/congresso2002/trabalhos/texto41.htm>>. Acesso em: 7 dez. 2006.

SIMIONI, Fabiane. As Desigualdades de Gênero e o Novo Código Civil. Disponível em: <http://72.14.209.104/search?q=cache:n1jDlaln4HIJ:www.comciencia.br/reportagens/mulheres/11.shtml+simioni+c%C3%B3digo+civil&hl=pt-BR&gl=br&ct=clnk&cd=1>. Acesso em: 7 dez. 2006.

SIQUEIRA, Arnaldo Augusto Franco de; RIO, Evani Marzagão Beringhs; TANAKA, Ana Cristina d'Andretta et al. Mortalidade feminina na região sul do município de São Paulo: qualidade da certificação médica dos óbitos. Rev. Saúde Pública. v. 33, n 5, out, 1999.

UNAIDS. Report on the Global AIDS Epidemic - 2004 (4º Global Report).

UNESCO. Juventudes e Sexualidade. Brasília: Unesco, 2004.

UNICEF. El Estado Mundial de la Infancia, 1997.

UNICEF. Relatório Situação da Adolescência Brasileira em 2002.

UNICEF. Relatório Situação Mundial da Infância em 2002.

#### *Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos Consultados*

Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher: Beijing, China, 1995. Disponível em: [www.agende.org.br/conferencias/beijing/beijing.php](http://www.agende.org.br/conferencias/beijing/beijing.php)

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), 1979. Disponível em: [www.agende.org.br/convencoes/cedaw/cedaw.php](http://www.agende.org.br/convencoes/cedaw/cedaw.php)

Convenção Interamericana para prevenir, Punir e Erradicar a Violência de Gênero (Convenção de Belém do Pará), 1994. Disponível em: [www.agende.org.br/convencoes/belem/belem.php](http://www.agende.org.br/convencoes/belem/belem.php)

Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), 1965. Disponível em: [www.agende.org.br/convencoes/cerd/cerd.php](http://www.agende.org.br/convencoes/cerd/cerd.php)

Convenção sobre a Igualdade de Remuneração (Convenção nº 100) da OIT, 1951. Disponível em: [www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm)

Convenção sobre a Discriminação no Emprego e Profissão (Convenção nº 111) da OIT, 1958. Disponível em: [www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm)

## NOTAS

<sup>1</sup> Assistente Social, mestranda em política social e assessora técnica da *AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento*.

<sup>2</sup> Economista e diretora executiva da *AGENDE - Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento*.

<sup>3</sup> O Fórum Brasil do Orçamento (FBO) reúne diversas entidades da sociedade civil que acompanham os processos de elaboração e execução do orçamento público, considerando os significados das escolhas políticas que determinam seu resultado e o impacto sobre as políticas públicas.

<sup>4</sup> Refere-se aos gastos com a saúde, educação, assistência social, organização agrária, segurança pública, urbanismo, gestão ambiental, habitação, cultura e saneamento básico.

<sup>5</sup> Participaram do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos das Mulheres no Seminário sobre Monitoramento de Direitos Humanos que ocorreu dias 4, 5 e 6 de abril de 2005 em Goiânia-GO, onde se decidiu os tópicos a serem abordados nesse capítulo as seguintes representações do movimento feminista e de mulheres: Izabel Teixeira Campos (Comissão Estadual da Mulher Trabalhadora – CUT/GO), Regina de Castro (Criola), Adriana Maria Mezdri (Movimento de Mulheres Camponesas) e Marta Cezaria (Grupo de Mulheres Negras Dandara no Cerrado).

<sup>6</sup> Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará. Adotada pela OEA em 1994, ratificada pelo Brasil em 1995,

<sup>7</sup> Encomendada pelo Instituto Patrícia Galvão ao Ibope Opinião, com apoio da Fundação Ford, realizada em setembro de 2004.

<sup>8</sup> Para informações sobre a situação da tramitação legislativa ver [www.interlegis.gov.br](http://www.interlegis.gov.br)

<sup>9</sup> As Jornadas Brasileiras pelo Direito ao Aborto Legal e Seguro objetivam estimular e organizar a mobilização nacional pelo direito ao aborto legal e seguro; apoiar projetos de lei que ampliem os permissivos legais para o aborto; contrapor-se aos projetos de lei que representem retrocessos e ampliar o leque de aliad@s para a descriminalização/legalização do aborto (Rede Feminista de Saúde, 2005).

<sup>10</sup> Referência ao discurso proferido por Boaventura de Sousa Santos no Fórum Social Mundial, 2002.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. *Estud. av.* [online]., v.17, n.49, set - dez. 2003, p.117-133. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 1 jul. 2006.

<sup>13</sup> Para pontuar as demandas das mulheres negras, utilizamos o texto referido acima, por ponderar que trazia os elementos debatidos pelo movimento das mulheres negras e cuja autoria é de uma estudiosa renomada no assunto.

<sup>14</sup> Anemia hereditária que acomete mais a população negra, mas pode ser encontrada em diferentes grupos raciais em virtude do processo de miscigenação. A doença atinge, segundo estimativas, cerca de 10% da população brasileira.

<sup>15</sup> Correio Braziliense, Revista D, 19 dez. 2004.

<sup>16</sup> Realidade e desafios das mulheres indígenas de Mato Grosso do Sul.

Disponível em: <http://www.escolagov.ms.gov.br/admin/templates/artigos/arquivo.php?id=86>. Acesso em: 22 jun. 2006.

<sup>17</sup> Sua tese de doutorado, sobre a possibilidade de infecção de lésbicas por DST/Aids no Brasil, foi a primeira a ser produzida sobre lésbicas pelo Instituto de Medicina Social/Uerj. Os resultados foram apresentados durante o II Fórum Social Brasileiro. Além do enfoque da saúde, a pesquisa aponta para outros aspectos da vida das lésbicas, como a dificuldade de conseguir emprego e de ser aceita pela família.

<sup>18</sup> GOLDANI, Ana Maria. Mulheres e Envelhecimento: desafios para novos contratos geracionais e de gênero. Disponível em: [www.um-instraw.org/em/docs/ageing/IPEA-capitulo.pdf](http://www.um-instraw.org/em/docs/ageing/IPEA-capitulo.pdf). Acesso em: 21 jun. 2006.

<sup>19</sup> Esse tópico foi construído com a imprescindível colaboração de Ana Adeve e Fernanda Grigolin, do Grupo Jovens Feministas de São Paulo.

<sup>20</sup> Adotamos como população jovem a faixa etária entre 15 a 29 anos. Essa adoção também é utilizada pelos movimentos de juventudes e do governo brasileiro. Para as Nações Unidas a população jovem vai até 24 anos, para o Fundo das Nações Unidas para População e Desenvolvimento, e até 29 anos para Organização Mundial da Saúde.

<sup>21</sup> As mulheres jovens entre os 15 e 24 anos são 10% da população brasileira. A população total de Jovens (mulheres e homens) entre 15 a 29 anos é de 27%.



# III – Povos Indígenas

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP)**

**Artigo 27 –** Nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, não se negará às pessoas que pertençam a referidas minorias o direito que lhes corresponde, em comum com os demais membros de seu grupo, a ter sua própria vida cultural, a professar e praticar sua própria religião e a empregar o seu próprio idioma.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 231 –** São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

**Artigo 232 –** Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

# **POVOS INDÍGENAS: A REINVENÇÃO PERMANENTE DE UMA LUTA SECULAR**

**PAULO MALDOS**

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI)

## **Introdução**

Vivem no Brasil, segundo os últimos levantamentos, 241 povos indígenas, que somam cerca de 734 mil pessoas, falantes de 180 diferentes línguas e que habitam 850 territórios. Alguns historiadores defendem a tese da existência aqui, quando da chegada dos europeus, de cerca de mil povos e cerca de seis milhões de pessoas. Eles viveram uma dramática trajetória, da Colônia à República – e, nesta, até os dias atuais – e passaram por períodos de agressões tão intensas por parte do Estado que se chegou a propor – e mesmo planejar – sua completa eliminação e integração à sociedade nacional.

A partir dos anos 70 do século XX, os povos indígenas se mobilizaram contra a invasão de seus territórios e buscaram lutar pelos próprios direitos históricos. Na década seguinte, durante o período do Congresso Constituinte, ocuparam, literalmente, o Congresso Nacional exigindo que tais direitos fossem reconhecidos na nova Carta. A Constituição brasileira de 1988, nos seus artigos 231 e 232, reconhece os direitos históricos a seus territórios, suas culturas, seus mecanismos próprios de existência e reprodução social, suas organizações e suas religiões. De 1988 para cá, continuaram a lutar, agora para que esses direitos, reconhecidos em lei, fossem reconhecidos na prática e se tornassem realidade. Foi, sem dúvida, essa mobilização permanente de suas comunidades, lideranças e organizações que conseguiu trazer o texto constitucional, na medida do possível, para a vida real.

Os sucessivos governos, aliados ou pressionados pelos poderosos *lobbies* antiindígenas, deram respostas altamente insatisfatórias para as demandas dos diferentes povos. A sociedade brasileira, apesar do cerco de silêncio da grande mídia, se torna cada vez mais uma parceira das lutas indígenas, manifestando sua indignação quando violências acontecem. A respeito deste cenário, ao longo dos últimos três anos, vamos construir nossa leitura.

## **1. A realidade dos povos indígenas**

As comunidades indígenas vivem hoje uma grande diversidade de situações, variando conforme a região, a cultura, o contato com a sociedade nacional, a existência ou não de invasores e a magnitude e intensidade das invasões, etc. Uma parcela dos territórios indígenas se encontra demarcada e homologada, principalmente na Região Amazônica, onde a luta pela demarcação é mais antiga e as terras se encontram menos invadidas do que em territórios secularmente expostos à invasão. Para essa região foram direcionados muitos recursos da cooperação internacional em governos anteriores, originados do G-7 e destinados à demarcação das terras indígenas.

Em tais territórios, algumas comunidades estão conseguindo viver conforme suas economias e culturas tradicionais, embora tenham que lidar permanentemente com invasores e com necessidades geradas pelo contato com a sociedade nacional. Não é raro acontecer a migração de famílias indígenas, de áreas já demarcadas, para cidades da Amazônia, constituindo verdadeiros bairros povoados por etnias específicas. Esse processo ocorre em Manaus, Rio Branco, Boa Vista, Porto Velho e outras cidades do interior. As dificuldades, em termos de sustentabilidade nos territórios demarcados ou as carências nas áreas de saúde e educação, são fatores importantes para impulsionar o fluxo migratório das comunidades para os municípios amazônicos e suas periferias.

Na Região Centro-Oeste, uma grande parte dos territórios, demarcados ou não, se encontra invadida ou sob forte pressão dos invasores, principalmente grandes empresas do agronegócio. Algumas comunidades, que também enfrentam dificuldades no que se refere à sustentabilidade, acabam por arrendar terras para pasto ou plantio por parte de tais empresas, que assediam de forma permanente as lideranças e organizações.

Nessa região, principalmente no estado do Mato Grosso do Sul, a invasão dos territórios tradicionais, na sua maior parte não-demarcados, adquire tal proporção e violência que faz com que o povo Guarani-Kaiowá esteja sofrendo um verdadeiro processo de etnocídio.

Na Região Nordeste, os povos indígenas vêm constituindo um processo permanente de reconstrução étnica, alguns em estágio adiantado, com territórios demarcados e até homologados, outros em fase inicial de reconhecimento, outros ainda em trabalho de afirmação de suas identidades, antes negadas ou reprimidas devido à hostilidade regional e ao histórico de abusos e violências sofridas. Um fenômeno extremamente novo vem ocorrendo, em que comunidades voltam a assumir a própria identidade étnica a partir de sua localização em periferias de cidades do interior nordestino.

Nas regiões Sul e Sudeste, eles vivem em territórios muito reduzidos e com séculos de invasão; ali, no entanto, a resistência cultural tem-se mostrado muito consistente e a luta pelo reconhecimento territorial continua forte.

### 1.1. A defesa dos direitos

Os povos e comunidades indígenas reagem permanentemente às agressões sofridas, seja na própria área, buscando se defender coletivamente, seja tornando públicas essas violações, realizando viagens de lideranças, muitas vezes acompanhadas por familiares (inclusive crianças), até o município, a capital do estado ou mesmo Brasília, onde as possibilidades de denúncias e de encaminhamento são maiores. Nelas, as lideranças buscam contato com os órgãos federais responsáveis pela defesa de seus direitos, o apoio das entidades aliadas à causa indígena, as organizações indígenas que procuram representá-las, a imprensa para fazer repercutir suas denúncias na sociedade nacional; no caso de Brasília, buscam contatos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, no Ministério Público, no Ministério da Justiça, na Polícia Federal, na Advocacia Geral da União e em outras instituições.

No geral, as lideranças, nestas viagens em defesa de seus direitos, têm demonstrado elevado grau de consciência e de conhecimento a respeito dos seus direitos constitucionais e do papel que cada instituição do Estado e da sociedade civil pode cumprir no sentido da sua garantia.

**Na Região  
Nordeste,  
os povos  
indígenas vêm  
constituindo  
um processo  
permanente de  
reconstrução  
étnica**

Isso se torna visível quando presenciamos os discursos delas nesses diversos espaços: a precisão das informações, a clareza nas demandas, a especificidade de cada assunto tratado nos correspondentes espaços institucionais, a capacidade de formular propostas viáveis de superação dos conflitos e agressões.

Em tais momentos de conflito e de busca de solução, fica claro o protagonismo do conjunto do povo indígena, em que a comunidade tem seu papel na área, a liderança desempenha sua função na interlocução com o Estado e com os aliados, a organização indígena funciona como intermediário e facilitador nos contatos, a entidade aliada assume a tarefa de apoio e assessoria.

## 1.2. Quanto às mudanças ocorridas nos últimos três anos

Nos últimos três anos, os invasores das terras indígenas aumentaram o nível de articulação, de organização e de agressividade contra as comunidades, na própria região, na mídia local e regional, no Judiciário e nas instâncias legislativas municipais, estaduais e nacionais. Em algumas regiões foram criadas ONGs antiindígenas, como no caso de Roraima e do Mato Grosso do Sul. Neste último, uma entidade dos latifundiários chamada Recovê faz muita agitação na mídia e em manifestações públicas, atacando os povos indígenas e seus aliados, realizando panfletagens, solicitando audiências com autoridades, inclusive com o presidente da República, etc. No caso de Roraima, ONGs coordenadas por indígenas ligados aos invasores da terra indígena Raposa/Serra do Sol chegam a cometer violências contra comunidades e aliados, seqüestrar missionários e policiais federais, atacar igrejas e centros de formação, obstruir estradas, ameaçar pessoas solidárias à causa indígena, etc.

Os invasores passaram também a fazer uma grande ofensiva na mídia – rádios e televisões locais – na qual jornalistas e apresentadores, em noticiários e entrevistas, agridem os povos indígenas com falas cheias de preconceito, desinformação e mentiras. Aqui, tais jornalistas chamam os índios de “bandidos”, “vagabundos” e outras expressões carregadas de violência, deturpando fatos e histórias de luta, buscando colocar a sociedade local contra as comunidades. A mídia nacional, por vezes, também ecoa as análises mais preconceituosas e radicais dos invasores; um exemplo ocorreu em 2003, quando o jornal paulista conservador

**Nos últimos três anos, os invasores das terras indígenas aumentaram o nível de articulação, de organização e de agressividade contra as comunidades**

publicou um editorial em que considerava o governo Lula “uma ditadura de sem-terra e índios”.

Da mesma forma, os invasores implementaram e sofisticaram seus *lobbies* na área política, nas câmaras municipais, nas assembleias legislativas e no Congresso Nacional. Vários deputados e senadores vêm propondo, nos últimos três anos, projetos de lei para rever os artigos 231 e 232 da Constituição Federal e muitas outras proposições legislativas para legalizar a mineração em terras indígenas, impedir a demarcação em faixa de fronteira e também novas demarcações, burocratizar a tal ponto as demarcações até inviabilizá-las, militarizar a questão indígena, etc.

Percebemos que os invasores, a partir do início do governo Lula, em 2003, começaram a se utilizar, embora de maneira grosseira e violenta, de táticas e de instrumentos antes utilizados pelos povos indígenas e seus aliados. Na situação atual, eles se colocam como vítimas de “índios que roubam suas terras, cometem atrocidades e têm o governo federal como seu defensor”. Além disso, aumentaram e intensificaram, com mais qualificação jurídica, a disputa sobre as terras indígenas nas ações na Justiça, com a apresentação de novas teses jurídicas, ainda não totalmente analisadas pelos órgãos do Poder Judiciário, e a fiscalização maior sobre eventuais vícios nos procedimentos administrativos para a demarcação das terras indígenas. E, da mesma forma que já fazem com os poderes Executivo e Legislativo, se mobilizam para ajuizar ações e pressionam os órgãos do Judiciário para obter decisões favoráveis aos seus interesses e contrários aos direitos indígenas.

Essa intensificação e maior qualificação técnico-jurídica na disputa contra a demarcação das terras indígenas traz para o movimento indígena e seus aliados a necessidade de exigir que a Advocacia Geral da União (AGU) aumente a atenção no acompanhamento dessas demandas e que se qualifique cada vez mais na perspectiva da afirmação integral dos direitos indígenas.

As comunidades indígenas, nesse contexto de recrudescimento das violências cometidas contra si, têm atuado de maneira muito serena e pacífica, confiantes de que possuem, para sua defesa, os direitos assegurados na Constituição Federal e instituições públicas que devem assegurá-los na prática, como o Ministério Público Federal, além de saberem que contam com aliados na sociedade civil, como igrejas e entidades de apoio. Existem casos de conflitos violentos entre invasores e indígenas,

**As comunidades indígenas, nesse contexto de recrudescimento das violências cometidas contra si, têm atuado de maneira muito serena e pacífica**

mas estes são muito residuais ante a avalanche de violências sofridas cotidianamente pelas comunidades.

## **2. A política indigenista oficial**

Nestes mais de três anos do governo Lula, houve poucas iniciativas concretas em implementar o que foi firmado em campanha como diretrizes e pontos programáticos para uma política democrática no chamado “Compromisso com os povos indígenas do Brasil”. Esse documento listou vinte e três diretrizes e pontos programáticos para a política indigenista<sup>1</sup>. Para uma análise da implementação desse compromisso, convém listar algumas delas:

- 1. Aprimorar os procedimentos administrativos tendo em vista agilizar o processo demarcatório das terras indígenas;*
- 2. Estruturar o Conselho Superior de Política Indigenista, com significativa participação indígena, como instância supervisora ativa para o resguardo da eficácia e coerência das ações de política indigenista oficial no seu todo (articulação intersetorial);*
- 3. Fortalecer e aprimorar o trabalho de assistência à saúde indígena, de forma a assegurar eficácia, qualidade e homogeneidade no serviço;*
- 4. Remodelar o sistema federal de promoção da educação indígena. Garantir orçamento definido e específico e a participação (controle social) das sociedades indígenas nas definições de ações, programas e projetos nessa área;*
- 5. Trabalhar junto ao Congresso Nacional por um anteparo legal contemporâneo (novo Estatuto), para evitar iniciativas de legislação específica que visem neutralizar ou contrapor mecanismos do novo Estatuto, a exemplo do projeto de mineração em área indígena;*
- 6. Combater a impunidade nos crimes contra índios e suas comunidades.*

Constata-se que esse descumprimento se deve ao fato de que desde 2003 o governo federal procurou ampliar sua base no Congresso Nacional (Lula foi eleito com apoio do PT, do PC do B, do PSB, do PDT, do PPS e do PL) numa tentativa de ganhar o apoio de outros partidos como o

PMDB, o PSL, o PTB e o PP, principalmente o primeiro, pela quantidade de parlamentares e governadores estaduais que elegeu. Essa expansão visava garantir o apoio às medidas que legitimaram a condução da política econômica e as reformas da previdência e tributária. Dessa forma, todas as demandas de natureza social, incluída a indígena, foram postas em segundo plano.

Ao final do primeiro ano de mandato ficou bastante evidente que o governo havia cedido às pressões de sua heterogênea base de sustentação política e parlamentar, posto que muitos aliados têm ligações com os interesses políticos e econômicos contrários aos direitos indígenas. O fato comprovador foi que, ainda em 2003, ele determinou a redução da terra indígena Baú, no Pará, e não promoveu de imediato a homologação da demarcação da Raposa/Serra do Sol, em Roraima.

Para o movimento indígena, ficou a lição de que, para se obterem conquistas, seria necessário retomar as articulações e mobilizações nacionais que haviam deixado de ocorrer desde abril de 2000, quando foi realizada a Conferência Indígena de Porto Seguro. Nasceram, então, os chamados acampamentos “Terra Livre”. A primeira mobilização ocorreu em abril de 2004, quando mais de 200 lideranças de 33 povos foram a Brasília e fizeram o primeiro protesto indígena articulado nacionalmente durante o governo Lula e cobraram o cumprimento das promessas da campanha. O eixo principal foi a questão fundiária: desintrusão, proteção do território e continuidade dos processos de demarcação. Como saldo da mobilização conseguiu-se uma audiência com o próprio presidente da República, em maio, para apresentar as reivindicações, o qual acabou por promulgar a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 19 de abril, tornando norma interna no País.

A segunda mobilização ocorreu em abril de 2005, chamada de “Abril Indígena – Terra Livre”, iniciativa do Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas (FDDI), lançado em junho de 2004 e que reúne organizações indígenas e indigenistas. Nesse segundo acampamento, com a participação de 800 lideranças indígenas de 92 povos de todo o País, a pauta foi a agilização na demarcação das terras indígenas e a preocupação com o grande volume de proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional contra os direitos indígenas. O acampamento também fez críticas à ausência e à ineficiência de políticas públicas específicas para os índios e propôs alternativas, como a imediata criação do Conselho Nacional de Política Indigenista.

A terceira mobilização ocorreu em abril de 2006 e reuniu mais de 500 lideranças indígenas de 84 povos de todo o Brasil. As lideranças criticaram fortemente a política indigenista oficial, apontaram caminhos para uma nova relação entre os povos indígenas e o Estado e cobraram compromissos assumidos pelo governo, tanto na campanha eleitoral de 2002 como ao longo do atual mandato. A necessidade da participação indígena na formulação de políticas públicas voltadas para as comunidades foi a tônica central dos debates e das reivindicações.

### 2.1. Demarcação de terras indígenas

Quanto à determinação de demarcar as terras indígenas, o governo Lula tem descumprido o compromisso de agilizar os procedimentos administrativos, que é antes de tudo uma obrigação constitucional. Desde o início do mandato, atendendo às pressões dos novos aliados, ele cedeu à orientação de não implementar a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas que estivessem envolvidas em disputa com setores integrantes da sua base de sustentação política e parlamentar.

Na mobilização do “Abril Indígena” de 2005, as lideranças que participaram dos atos do acampamento mostraram-se preocupadas com a demora injustificada do andamento dos procedimentos administrativos de demarcação e solicitaram urgência nas conclusões, principalmente em relação aos 14 processos que se encontravam em análise no Ministério da Justiça. Passados dez meses, apenas uma terra indígena, Yvy Katu, do povo Guarani-Nhãndeva, no Mato Grosso do Sul, teve os limites declarados.

Assim, ao contrário do que havia prometido ao Acampamento “Terra Livre”, o ministro da Justiça tem retardado a decisão de declarar os limites das terras indígenas por meio de portaria e tornou prática comum a devolução dos procedimentos administrativos, sem justificativa aceitável, à presidência da Fundação Nacional do Índio (Funai). Foram tratados dessa forma, entre outras, as terras Manoki (MT), Morro dos Cavalos (SC), Toldo Imbu (SC), Balaio (AM) e Cachoeirinha (MS). O ministro não tem cumprido os prazos do Decreto 1.775/96 e a cada ano os números de portarias declaratórias a serem baixadas vêm sendo reduzidos.

**Ao contrário do que havia prometido ao Acampamento “Terra Livre”, o ministro da Justiça tem retardado a decisão de declarar os limites das terras indígenas**

O presidente da Funai, que se comprometeu em agilizar a regularização de terras indígenas no que se refere à formação de Grupos Técnicos (GTs) e à publicação de resumos de relatórios de identificação, vem seguindo a orientação de não dar prosseguimento aos procedimentos de demarcação das terras indígenas, a ponto de não mais criar GTs, e, em mais uma tática de adiamento das demarcações, tem optado em designar antropólogos para a realização de estudos complementares de identificação e delimitação. Os relatórios dos antropólogos são apresentados à Diretoria de Assuntos Fundiários (DAF) da Funai, que passa meses analisando e pedindo complementações, sem que ocorra uma decisão no sentido de designar Grupo Técnico para realizar os estudos complementares necessários à delimitação da terra indígena que é objeto do estudo. A Funai, também, não dá seqüência aos estudos de identificação e delimitação já concluídos pelos respectivos GTs nos anos anteriores, os relatórios são apresentados, mas não são publicados, algumas vezes são concedidas longas prorrogações de prazo para a entrega deles.

Acrescenta-se a essas manobras administrativas de adiamento a resistência do atual governo em rever os limites das terras indígenas demarcadas com vícios no passado. Dessa forma, estão parados os processos que tratam da revisão de limites de 18 terras indígenas. Na mesma dificuldade encontra-se a demarcação das terras dos povos que reassumiram sua identidade étnica.

Todos os entraves verificados nos procedimentos administrativos para a demarcação das terras indígenas revelam claramente a determinação política do governo em impedir que sejam concluídos e coincidem, na maioria esmagadora dos casos, com a pressão de sua base parlamentar e política de sustentação no Congresso Nacional. Como já havia chamado atenção o Acampamento Terra Livre de 2005, o governo federal não tem suportado a articulação de forças políticas e econômicas antiindígenas, notadamente nos estados de Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia e Roraima. Como comprovação dessa determinação apresentam-se duas situações. A primeira diz respeito à instituição da comissão constituída por representantes da União e do estado de Santa Catarina para analisar as áreas a serem demarcadas naquele estado. Essa comissão conseguiu seu primeiro resultado negativo para os povos indígenas, que foi o retorno do processo da terra indígena Morro

**O governo  
continua  
manipulando os  
dados de  
homologação de  
demarcações**

dos Cavalos à Funai. A segunda foi o compromisso público do ministro da Justiça, em dezembro de 2005, com políticos do Mato Grosso em determinar que a Funai suspendesse a demarcação da terra do povo Chiquitano, apesar de que a terra indígena Portal do Encantado, daquele povo, já teve o seu relatório de identificação publicado.

Apesar dessa realidade, o governo continua manipulando os dados de homologação de demarcações, tentando mostrar que foi quem mais demarcou terras indígenas, fato que não corresponde à verdade. Analisando-se a quantidade de atos relacionados aos procedimentos administrativos para a demarcação de terras indígenas praticados pelos últimos cinco governos, o atual apresenta uma média anual de atos declaratórios e terras identificadas muito abaixo dos anteriores.

No que se refere a decretos de homologação de demarcações, a média anual de Lula é superior à dos presidentes Sarney, Itamar Franco e FHC, e perde apenas para Fernando Collor. Mas, se levarmos em consideração que o ato de homologação constitui-se em aprovação do presidente da República de todo o procedimento administrativo realizado pela Funai, teremos outra análise desses números. As 26 homologações feitas por Lula no primeiro ano de governo referem-se aos procedimentos administrativos realizados no governo anterior, inclusive a colocação dos marcos administrativos pela Funai ou por empresa contratada; das 23 homologações realizadas em 2004, apenas a terra indígena Panambizinho, no Mato Grosso do Sul, teve a sua demarcação concluída pelo atual governo. Portanto, mais da metade das homologações feitas por Lula não são mérito do seu governo. Para se ter uma idéia do que isso significa, no ano passado o presidente assinou apenas oito decretos de homologação. Se não considerarmos as de Raposa/Serra do Sol, em Roraima, e Awá, no Maranhão, que tiveram a demarcação feita no passado e já aguardavam a publicação desde janeiro de 2003, o presidente Lula assinou apenas seis decretos.

Desse modo, permanece muito grande a dívida que o Estado e a sociedade brasileira possuem com relação aos povos indígenas no tocante à demarcação das terras: das 850 terras indígenas hoje existentes, 325 estão registradas, 57 homologadas, 33 declaradas, 44 identificadas e 34 são reservas indígenas. Faltam, entretanto, ainda 130 terras a identificar e 227 estão sem nenhuma providência para sua identificação.

## 2.2. Violência contra os povos indígenas e o combate à impunidade

Como consequência das mais graves dessa paralisia administrativa, constata-se o crescimento do número de conflitos pela posse da terra indígena, expondo membros de comunidades e lideranças indígenas à violência e ao extermínio, que conta com apoio decorrente do avanço acelerado da devastação ambiental promovida pelo agronegócio, por madeiras e por mineradoras sobre as terras indígenas. A omissão do governo tem como consequência imediata o aumento dos assassinatos de lideranças e membros das comunidades indígenas.

*O atual governo, ao não adotar política indigenista enérgica em defesa dos direitos e interesses dos povos indígenas, contribui para as práticas de violência entre índios e contra os povos indígenas. Constata-se que nestes três anos do governo Lula a curva descendente de registros de homicídios, que iniciou em 1995, voltou a crescer: 33 (2003), 35 (2004) e 40 (2005). Segundo levantamento do Cimi, desses delitos fatais, 14 (2003), 2 (2004) e 6 (2005) tiveram como causa direta conflitos pela posse da terra. Dos registros de homicídios, impressiona a quantidade de casos verificados no estado do Mato Grosso do Sul, envolvendo membros de comunidades do povo Guarani-Kaiowá: foram 8 mortes em 2003, 19 em 2004 e 29 em 2005.*

Este cenário, tanto em relação à disputa pela posse da terra quanto às circunstâncias que envolveram as mortes entre os índios no Mato Grosso do Sul e em outras unidades da Federação, indica a urgente necessidade da adoção de providências enérgicas para coibir as agressões contra os índios, sejam em razão de conflitos fundiários, sejam em razão de causas relacionadas à desestruturação e desorganização cultural de comunidades indígenas, que de resto não podem ser superadas sem equacionar as carências dessas comunidades por espaços territoriais mais adequados para sua estruturação como povos indígenas.

Por outro lado, há uma crescente orientação policial para criminalizar as ações dos povos indígenas que lutam pela efetivação de seus direitos. O próprio órgão indigenista tem-se especializado em propor ações para responsabilizar criminalmente todas as lideranças que ocupam prédios ou fecham estradas e rodovias, realizando manifestações para reivindicar melhorias na política indigenista. Em estados como Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco, as principais lideranças res-

**Há uma crescente orientação policial para criminalizar as ações dos povos indígenas que lutam pela efetivação de seus direitos**

pondem a processos penais. Essa atitude deliberada do governo traz conseqüências graves para os povos indígenas e contribui para o aumento da discriminação.

No compromisso de campanha, a candidatura Lula apresentou como diretriz:

*Garantir, junto ao Departamento de Polícia Federal, agilidade, disponibilidade estrutural e preparo técnico indigenista nas ações que visam manter a segurança em áreas indígenas; prevenir e coibir energeticamente eventuais situações de ingerências impróprias e abusivas por parte das forças policiais estaduais e municipais.*<sup>2</sup>

Entretanto, como muitos, ele não saiu do papel e a Policial Federal se especializou em como agir para retirar indígenas de suas terras tradicionalmente ocupadas no cumprimento de ordem judicial. Destacam-se como exemplos a retirada dos Guarani-Kaiowá da terra indígena Ñande Ru Marangatu, no Mato Grosso do Sul, em dezembro de 2005, e dos Tupinikim Guarani, no Espírito Santo, em janeiro de 2006. Há uma grande resistência de parte da corporação da Polícia Federal em contribuir no papel da União de proteção e defesa dos povos indígenas. Isso pôde ser constatado durante a celebração da homologação da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol, em Roraima.

Em resumo, nos últimos anos, os povos indígenas parecem ser invisíveis politicamente, dada sua ausência no debate político e nas preocupações do Executivo, suas derrotas sucessivas no Judiciário para os invasores de suas terras e o desprezo da mídia por suas realidades e demandas. Apenas ocasionalmente seu sofrimento se torna notícia, via de regra quando já se configura em tragédia. Este é o caso dos alarmantes índices de suicídio e de mortalidade infantil.

Para revelar a face não-divulgada da tragédia indígena, temos as informações sistematizadas pelo Cimi a respeito das violências sofridas em 2005:

a) Mortalidade infantil: 34 casos (0 a 12 meses de idade), principalmente devido à desnutrição e pneumonia; 44 casos (1 a 3 anos), sempre por desnutrição; e 37 casos de morte de crianças e adultos por absoluta falta de atendimento médico, dos quais 21 crianças sem idade definida;

b) Suicídios: 23 casos, todos no Mato Grosso do Sul. As idades variam de 12 a 53 anos, e mais da metade (13 casos), entre adolescentes de 12 a 18 anos;

**Para revelar a face não-divulgada da tragédia indígena, temos as informações sistematizadas pelo Cimi a respeito das violências sofridas em 2005**

c) Assassinatos de indígenas: 40 casos, dos quais mais da metade no estado do Mato Grosso do Sul;

d) Violências sexuais: 17 casos, dos quais 12 se referem a vítimas com idades entre 8 a 16 anos;

e) Violências contra o patrimônio: pelo menos 70 povos indígenas foram atingidos por este tipo de violência, o que inclui invasão dos territórios por fazendeiros, empresas nacionais e estrangeiras para desmatamento, extração de madeira, formação de pastos, atividade garimpeira, expansão do agronegócio, despejo de esgoto, apropriação de conhecimentos tradicionais, construção de hidrelétricas e de hidrovias, pesca predatória, caça de animais silvestres, etc.

Em nossa análise destacamos, com muita preocupação, a situação do povo Guarani-Kaiowá em Mato Grosso do Sul, cujo registro de presença – e de presença intensa – de praticamente todas as formas de violência perpetradas contra as comunidades indígenas nos leva a pensar que estão consolidadas as características clássicas de etnocídio naquele povo indígena e naquele estado da Federação.

### 2.3. Gestão territorial e sustentabilidade das terras indígenas

No Abril Indígena de 2006 constou-se que havia “uma dispersão dos recursos para gestão ambiental em terras indígenas hoje existentes no Ministério do Meio Ambiente e dificuldade de acesso dos povos e organizações indígenas a esses recursos”. Parte dessa orientação foi superada com a formulação da pré-proposta do Programa Nacional de Gestão Territorial e Proteção da Biodiversidade em Terras Indígenas, encaminhada para aprovação do Fundo Global do Meio Ambiente (GEF), mas que não tem-se mostrado suficiente para as demandas dos povos indígenas.

O governo Lula, semelhantemente ao anterior, tem intensificado projetos desenvolvimentistas em detrimento dos direitos constitucionais dos povos indígenas. Como exemplos dessa política destaca-se a tentativa de retomada da construção da Hidrelétrica de Belo Monte, da realização da transposição do Rio São Francisco e das ampliações das BR's 101 e 156, que afetam terras indígenas. Na maioria dos casos têm sido necessários a mobilização dos povos indígenas e o ajuizamento de ações para paralisar as obras.

**No Abril Indígena de 2006 constou-se que havia “uma dispersão dos recursos para gestão ambiental em terras indígenas**

Mas, a tentativa de exploração desenfreada dos recursos naturais das terras indígenas não pára por aí. O governo tem divulgado pelo menos duas propostas de anteprojetos de lei que influem diretamente no acesso de não-índios aos recursos naturais das terras indígenas. O primeiro é o que trata de acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados. Nesse caso, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) elaborou uma proposta, com participação das organizações indígenas e da sociedade civil organizada, mas, infelizmente, pressionado pelas empresas de fármacos, o governo, por meio da Casa Civil, desvirtuou a idéia inicial para favorecer aqueles interesses.

O segundo anteprojeto de lei que foi discutido e elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com o Ministério de Minas e Energia e com o Gabinete de Segurança Institucional é o que trata da mineração em terra indígena por não-índio. Duas possibilidades de encaminhamento são analisadas pelo governo federal: apresentará a proposta como um substitutivo ao PL 1.610/96, de autoria do senador Romero Jucá, que tramita na Câmara dos Deputados; ou enviará ao Congresso Nacional como medida provisória.

O movimento indígena não deve aceitar essa proposta, mesmo que contenha algo melhor do que foi apresentado pelo senador Jucá, e deve cobrar os compromissos de que esse assunto seja tratado no novo Estatuto dos Povos Indígenas. A estratégia de aprovar assuntos pontuais vem para enfraquecer a idéia de um novo regimento em substituição ao antigo, mas em vigor, o Estatuto do Índio (Lei 6.001/73). Se assim ocorrer, os povos indígenas conviverão com uma lei integracionista e que vai de encontro ao princípio da autonomia dos povos (Estatuto do Índio) e com leis esparsas que regulamentam assuntos pontuais e do interesse econômico de terceiros e não dos povos indígenas.

#### 2.4. A condução da política indigenista: Conselho Nacional de Política Indigenista

No que diz respeito ao compromisso assumido com o movimento indígena em relação à condução da política indigenista, apenas um passo foi dado: a instituição da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), por meio do decreto publicado em 22 de março de 2006. Durante o Abril Indígena de 2005, lideranças indígenas reivindicaram a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, composto por

representantes dos povos indígenas, das entidades de apoio à causa indígena e do governo federal, com competência deliberativa para coordenar as políticas e ações governamentais dos vários ministérios voltadas aos povos indígenas. Para não ter problemas com as mudanças de governo, a mobilização, em seu documento final, apontou que a criação desse conselho deveria ser por lei e não por decreto presidencial.

Após meses de negociações com o governo federal, as lideranças indígenas que participam das reuniões do Grupo de Trabalho Interinstitucional do governo concordaram na constituição, por decreto, da Comissão Nacional de Política Indigenista, no âmbito do Ministério da Justiça. Essa comissão teria, entre outras atribuições, o papel de coordenar as ações do governo dispersas nos diferentes ministérios, acompanhar as ações legislativas e elaborar um anteprojeto de lei de criação do Conselho e que integraria, de forma permanente, a estrutura básica da administração pública federal.

O movimento indígena e as entidades que compõem o FDDI deverão começar a discutir as propostas que levarão a essa Comissão, como por exemplo um programa nacional de gestão territorial e proteção da biodiversidade em terras indígenas, como foi proposto pelo Acampamento Terra Livre em 2005. Será importante a criação de canais de discussão com as comunidades indígenas a fim de que essas propostas tenham a contribuição e o respaldo político necessários para se contrapor às ideias dos setores antiindígenas, entre estas a de aumentar as restrições às demarcações de terras indígenas. O movimento indígena deve potencializar ao máximo essa Comissão e, pelas experiências anteriores de órgãos consultivos dirigidos pela Funai, ficar atento às manobras de esvaziamento ou até mesmo a não-convocação das reuniões.

## 2.5. Conferência Nacional dos Povos Indígenas

Uma das competências da CNPI previstas no decreto é acompanhar e colaborar na organização e realização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista. Ela estava prevista no compromisso de campanha do presidente Lula e seria realizada no primeiro ano de governo, precedida de discussões nas aldeias indígenas. A Funai iniciou em dezembro de 2004 uma série de conferências (nove, ao todo) denominadas de Conferências Regionais dos Povos Indígenas, em que não houve em

**A saúde indígena sofre, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, com a decisão administrativa da transferência do atendimento para a Fundação Nacional de Saúde (Funasa)**

nenhum momento discussões com as comunidades indígenas nas aldeias e foram realizadas sem a participação efetiva e oficial das organizações indígenas, exceto a que ocorreu em Manaus.

A Conferência Nacional dos Povos Indígenas aconteceu de 10 a 19 de abril de 2006 e foi convocada pelo presidente da República mediante decreto assinado em 16 de março. Esse evento nasceu de atos ilegítimos do presidente da Funai que, numa atitude autoritária e discriminatória, baixou portaria convocando as conferências regionais, estabelecendo a pauta e a forma de discussão dos temas por ele escolhido e criou critérios de eleição de representantes indígenas, tudo isso sem dialogar previamente com os povos indígenas e com as organizações indígenas.

Diversas vezes o movimento indígena exigiu a suspensão das conferências regionais, também chamadas de pré-conferências, para que pudesse melhor discutir a participação efetiva dos povos indígenas e das suas organizações. Mas isso não ocorreu, e só em Manaus a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) conseguiu estabelecer um canal de discussão com a direção da Funai pelo qual foi possível a inclusão de temas.

Todas as conferências temáticas<sup>3</sup> realizadas até hoje por este governo e pelos que o antecederam tiveram a participação efetiva da sociedade civil no estabelecimento dos temas, na fixação do número de delegados, na definição dos critérios para escolha dos representantes e da metodologia das discussões. No entanto, a chamada Conferência Nacional dos Povos Indígenas foi conduzida, desde o início, sem a participação prévia dos povos indígenas e suas organizações; tudo ficou a cargo dos servidores do órgão, ou seja, não houve um verdadeiro processo de consulta aos principais interessados. De qualquer forma, teve sua importância e não pode ser deixada de lado diante da relevância dos temas que ali foram tratados. O movimento indígena, apesar de tudo, contribuiu com a discussão e até aprovou pontos que são as principais bandeiras de luta dos povos indígenas e reforçam os direitos já conquistados.

## 2.6. Saúde indígena

A saúde indígena sofre, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, com a decisão administrativa da transferência do atendimento para a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), apesar da criação do Subsiste-

ma de Atenção à Saúde Indígena, previsto na Lei nº 9.836, de 23 de setembro de 1999. Em razão da decisão política do governo de continuar a política de redução das responsabilidades estatais sobre as atividades sociais, a Fundação passou a firmar convênios com organizações indígenas, com entidades indigenistas e com outras pessoas jurídicas e mesmo instituições de ensino e prefeituras municipais, no sentido de assumirem a gestão dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs).

O resultado dessa errônea política não tardou a aparecer e pode-se contabilizar ao governo um quadro de mortalidade infantil e de alastramento de doenças nas aldeias, somando-se as dezenas de óbitos de adultos por malária, tuberculose e hepatite. A situação da saúde indígena é de caos, de abandono e de calamidade pública.

A politização, ou melhor, a partidarização dos cargos na estrutura da Funasa, seja na presidência, nas coordenações regionais ou nas chefias e equipes dos DSEI's, levou a um quadro de descontinuidade, sucateamento e até de ausência de ações de atendimento à saúde dos povos indígenas. O governo federal demonstrou uma tendência de municipalizar a saúde indígena, o que tem sido bastante questionado pelos povos indígenas, pois sabem que as prefeituras tendem a fazer uso político dos recursos que recebem.

No último período verificam-se o total sucateamento dos equipamentos médicos e dos veículos que atendem às comunidades indígenas e o atraso no pagamento dos salários dos funcionários, mesmo nos estados em que os povos indígenas encontram-se articulados e suas organizações têm tido maior controle social sobre a assistência na área de saúde.

A Funasa tem sido morosa na implementação de projetos de saneamento e de construção de postos de saúde nas aldeias em todo o Brasil, bem como na perfuração de poços para assegurar água potável nas comunidades. A falta de água de qualidade é um desencadeador de doenças que poderiam ser facilmente evitadas. A direção do órgão, em vez de se empenhar para se estruturar em vistas a assumir de vez o papel de gestora da saúde indígena, colocou-se em posição defensiva e até desrespeitosa com relação às lideranças indígenas, suas organizações e aliados, tentando culpá-los pelas falhas no atendimento à saúde indígena.

O governo não consolida a implantação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, ao contrário, introduziu medidas de retrocesso no pro-

**O governo federal demonstrou uma tendência de municipalizar a saúde indígena, o que tem sido bastante questionado**

**Em relação  
à educação  
escolar  
indígena, muito  
pouco o governo  
Lula fez nestes  
mais de três  
anos de  
mandato**

cesso de autonomia e descentralização da política de saúde indígena. Exemplo disso foi a Portaria nº 70, em 2003, assinada pelo presidente da Funasa que acabou com a pouca autonomia administrativa conquistada pelos distritos, passando toda a responsabilidade para as coordenações regionais do órgão. Outro ato foi a revogação do dispositivo que determinava que as indicações para as coordenações regionais e as chefias dos distritos deveriam ser apenas de técnicos do Ministério da Saúde, dando início a um loteamento político sem precedentes na gestão da saúde no País. Cabe ressaltar que boa parte dessas indicações atende a interesses de grupos políticos.

Outro problema é que nos últimos anos a Funasa tem provocado inúmeros atritos com o movimento indígena organizado, ao promover o rompimento unilateral de parcerias inicialmente estabelecidas e sua substituição por instituições totalmente alheias ao campo indigenista, como associações universitárias e ONGs, bem como prefeituras municipais.

Diante desse caos, o governo terá que reformular a política de saúde em curso, para possibilitar o real controle social sobre as ações do órgão responsável pela saúde indígena, bem como disponibilizar recursos financeiros e humanos adequados a fim de atender de forma digna e responsável as comunidades indígenas de todo o País.

## 2.7. Educação escolar indígena

Em relação à educação escolar indígena, muito pouco o governo Lula fez nestes mais de três anos de mandato. Não construiu políticas para assegurar às comunidades indígenas o protagonismo na definição dos modelos adequados de educação escolar nem proporcionou espaços para discussão e construção de projetos pedagógicos indígenas. A principal estratégia é a de oferecer programas de caráter assistencial, os quais muitas vezes não chegam ao seu destino. Assim como já ocorre na saúde indígena, o governo demonstra a disposição em terceirizar serviços e responsabilidades.

Segundo o último censo escolar do INEP/MEC de 2005, a oferta de educação escolar indígena cresceu, especialmente nas séries iniciais do ensino fundamental. No entanto, esse aumento nas taxas de matrícula não indica um incremento em termos de recursos destinados à educação

escolar indígena. De acordo com levantamento do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) sobre a execução orçamentária de 2005, divulgado em seu boletim em outubro, não havia registros de aplicação, até aquela data, dos recursos destinados ao ensino fundamental indígena, à produção e distribuição de material didático e nem à capacitação dos professores indígenas.

O movimento indígena, especialmente dos professores indígenas, tem-se manifestado no sentido de se contrapor ao discurso oficial diante da realidade que vive a maioria das comunidades indígenas. Nos encontros de Educação, os povos indígenas propõem que se promova um amplo debate em torno da educação escolar indígena, com destinação de verbas específicas para esse fim; a garantia de acesso e de permanência nos diferentes níveis de ensino, inclusive o superior; oficinas de elaboração, edição e publicação de material didático específico e diferenciado, das quais participem os próprios índios; representação nas instâncias de definição e de controle das políticas indigenistas do Estado brasileiro; contratação de professores indígenas por intermédio de concursos específicos; possibilidades de intercâmbio entre as escolas indígenas e a conseqüente liberação de recursos financeiros para tal.

Na “Carta da Mobilização Nacional Terra Livre – Abril Indígena”, de abril de 2005, as lideranças indígenas apresentaram as propostas em confronto com a propaganda oficial de tudo estar bem em relação à educação escolar indígena. Foram estes os pontos a ser considerados:

- *“Entendemos que a transferência da execução das ações da educação escolar indígena para os estados – e destes para os municípios – é o principal problema para a implantação de uma educação escolar indígena diferenciada e de qualidade;*

- *“Os Estados e os municípios não são capazes ou demonstram vontade política em seguir as orientações do MEC quanto a este tema;*

- *“Exigimos do MEC a convocação de uma Conferência Nacional de Educação Indígena e que o Governo Federal estude formas de exigir dos estados e municípios o cumprimento da Constituição e das normas legais que nos asseguram uma educação escolar diferenciada de qualidade;*

- *“Exigimos a ampliação dos convênios com as universidades públicas federais e estaduais nas regiões e não só com a Universidade de Brasília;*
- *“Exigimos do MEC que implemente junto aos estados a abertura dos cursos de ensino médio nas aldeias;*
- *“O Ministério da Educação – MEC – não se comprometeu a convocar a Conferência Nacional de Educação Indígena e nem tocou no assunto das escolas técnicas e dos cursos de ensino médio nas aldeias;*
- *“O MEC se comprometeu a implementar o que chama de “assistência estudantil” – uma bolsa de estudos para manter os estudantes indígenas nas universidades;*
- *“O MEC se comprometeu em pressionar os estados para garantir a presença indígena nos Conselhos Locais e Nacional do FUNDEF e em aumentar o orçamento para a educação escolar indígena em 2006.”*

Pelo resultado desses encontros e mobilizações, observa-se que os povos indígenas reivindicam que o Estado brasileiro respeite seu protagonismo na elaboração de políticas para as escolas e de propostas pedagógicas de acordo com cada realidade. Para os povos indígenas e suas organizações, continua o desafio de assumir um novo modelo de educação escolar indígena que contribua na luta pela autonomia.

## 2.8. O Congresso Nacional e os direitos indígenas

Historicamente, o presidente Lula e os partidos aliados (PT, PC do B e PSB) sempre defenderam a elaboração de uma legislação indigenista que reforçasse os direitos e interesses dos povos indígenas conquistados na Constituição Federal de 1988. Na campanha de 2002, o candidato à Presidência da República reafirmou esse compromisso, prometendo trabalhar junto ao Congresso Nacional por um novo Estatuto para os povos indígenas, em contraposição à idéia de proposições legislativas específicas, a exemplo do projeto de mineração em área indígena.

Ao assumir o comando, o governo Lula abandonou esse discurso e deixou que ocorressem as movimentações contrárias aos povos indígenas.

Se não houve nenhum retrocesso, isso deveu-se graças às mobilizações do movimento indígena, que impediram que propostas antagônicas aos direitos prescritos na Constituição Federal fossem aprovadas. Essa inércia política se justifica pelas alianças que o governo começou a construir para obter uma base de sustentação no Congresso Nacional que aprovasse as suas propostas de reformas. As diversas forças contrárias aos interesses dos povos indígenas, incluindo deputados federais, senadores, governadores de Estado, setores das Forças Armadas, órgãos de imprensa, representantes do agronegócio articulados na Confederação Nacional da Agricultura, mineradoras, empresários de garimpos, madeireiros e empreendedores interessados na construção de usinas hidrelétricas, iniciaram reações no Congresso a fim de impedir ou dificultar o avanço das garantias de direitos indígenas.

Assim, as mineradoras tentaram aprovar o Projeto de Lei nº 1.610/96, do senador Romero Jucá, que dispõe sobre mineração em terras indígenas. Os representantes do agronegócio, fazendeiros e pecuaristas se articularam em projetos de lei<sup>4</sup> para impedir ou adiar a tramitação da demarcação de terras indígenas. Alguns governadores apoiaram as propostas de emenda constitucional<sup>5</sup> que impõe regras nas demarcações visando estabelecer percentual de terras dos estados a serem demarcadas e prévia aprovação do Senado das demarcações antes de serem homologadas pelo presidente da República. Já alguns setores das Forças Armadas se mobilizaram em propostas para impedir demarcação de terras indígenas em áreas de fronteira e consulta do Conselho de Defesa Nacional.

No Abril Indígena de 2005, lideranças indígenas, preocupadas com o grande volume de proposições legislativas que hoje tramitam no Congresso Nacional contra os direitos indígenas assegurados na Constituição Federal, solicitaram ao senador Delcídio Amaral (PT-MS), então líder da bancada de apoio ao governo no Senado Federal, que os projetos relacionados aos povos indígenas não tramitassem de forma isolada e sim articulados no Estatuto dos Povos Indígenas. O senador comprometeu-se em agir para que os direitos garantidos nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal não fossem alterados pelo Congresso, bem como em reunir numa única Comissão todas as proposições que estão tramitando, para preparar a discussão de reformulação do Estatuto dos Povos Indígenas. Da mesma forma, o então ministro José Dirceu se comprometeu a orientar a base aliada para conter as iniciativas legislativas que signifiquem retrocesso nos direitos indígenas.

**Alguns governadores apoiaram as propostas de emenda constitucional<sup>5</sup> que impõe regras nas demarcações**

Da parte do governo, esse compromisso não foi cumprido, pois o Ministério da Justiça, ao apresentar na Conferência Nacional dos Povos Indígenas um anteprojeto de lei para possibilitar a mineração em terras indígenas, abriu a possibilidade para que as outras propostas também possam voltar a tramitar.

## 2.9. A atuação do movimento indígena e da sociedade civil

Os povos indígenas e seus aliados acompanharam o início do governo Lula, três anos atrás, confiantes e esperançosos de que as práticas verificadas até então seriam alteradas e que o *Compromisso* firmado em campanha, que apresenta um diagnóstico com a indicação de corretas medidas inovadoras, seria concretizado. Infelizmente, indefinições, equívocos e vacilações desde o início do governo conduziram o sentimento inicial das lideranças indígenas para a necessidade da adoção de providências que proporcionassem a reaglutinação dos povos indígenas, suas organizações, das entidades indigenistas, de operadores do direito, de parlamentares.

Em resposta aos conflitos e divergências que, no curso de 2003, voltaram a causar tensão no meio indígena e indigenista, as organizações indígenas e as entidades indigenistas retomaram as articulações. Além da Frente Parlamentar em Apoio aos Povos Indígenas, no Congresso Nacional, várias manifestações de protestos foram organizadas, destacando-se a organizada pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônica Brasileira (COIAB), em novembro de 2003, na qual o caderno *Compromisso com os Povos Indígenas*, do então candidato Lula, foi queimado em praça pública.

Na seqüência, em 2004, 2005 e 2006, os movimentos indígena e indigenista, organizados no Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas (FDDI), articulação informal concebida como resposta às articulações antiindígenas no Congresso Nacional e na sociedade, organizaram mobilizações em abril, com os acampamentos “Terra Livre”, em frente ao Congresso Nacional e ao Ministério da Justiça. Foram experiências importantes, por intermédio das quais os movimentos indígena e indigenista conseguiram unificar uma pauta conjunta de reivindicações.

Em abril de 2004, após sessão na Câmara dos Deputados, a reação das lideranças indígenas que se recusaram a sair do plenário da Câmara fez

com que os parlamentares da Frente Parlamentar em Apoio aos Povos Indígenas conseguissem intermediar uma negociação com o Planalto, para que em maio o presidente da República os recebesse. A audiência ocorreu, mas os resultados esperados não apareceram. Em abril do ano seguinte, a mobilização no Acampamento Terra Livre terminou com novo protesto em frente ao Ministério da Justiça, contra a desconsideração governamental em relação à pauta de reivindicações apresentadas ao presidente da Funai e a outros representantes de órgãos governamentais. Por determinação do Planalto, o ministro da Justiça, que não recebia, como ainda não recebe qualquer liderança de organizações indígenas e muito menos representantes de entidades indigenistas, teve que se reunir com uma delegação da mobilização dos povos indígenas.

No final de 2005 e início de 2006, dois fatos causaram grande indignação e fortes reações por parte do movimento indígena e das entidades indigenistas. No dia 24 de dezembro de 2005, houve o bárbaro assassinato da liderança indígena Guarani-Kaiowá, Dorvalino Rocha, por seguranças de fazendeiros invasores da terra indígena Ñande Ru Marangatu, no Mato Grosso do Sul, território indígena já homologado pelo presidente da República. Apesar da terra homologada, o Supremo Tribunal Federal acatou ação dos invasores contra a comunidade indígena, mandou expulsar a comunidade de sua própria terra e, na beira da estrada, Dorvalino Rocha foi covardemente assassinado por pistoleiros dos fazendeiros. Esse crime repercutiu em todo o País, gerou protestos no Brasil e no exterior, como uma denúncia indignada da Anistia Internacional, que afirmou em nota que “mais uma vez, o governo e o Judiciário não protegem os povos indígenas no Brasil” e que “solicitou ao governo federal que investigasse a fundo as firmas de segurança privadas e o papel desempenhado por elas nos casos de violações dos direitos humanos”.

No início de 2006, o presidente da Funai, Mércio Pereira Gomes, em entrevista à agência de notícias Reuters, afirmou, com relação às reivindicações territoriais dos povos indígenas: “Até agora, não há limites para suas reivindicações fundiárias, mas estamos chegando a um ponto em que o Supremo Tribunal Federal terá de definir um limite”. Na mesma entrevista, ele declarou que os povos indígenas no Brasil possuem “terra demais”. As palavras daquele que deveria ser um defensor dos povos indígenas mas que revelou um pensamento idêntico ao dos invasores das terras indígenas, causou revolta, indignação e fortes reações das organizações indígenas de todo o país, tanto da COIAB, na Amazônia,

**No final de 2005 e início de 2006, dois fatos causaram grande indignação e fortes reações por parte do movimento indígena e das entidades indigenistas**

como da APOINME, no Nordeste, como do FDDI e outros aliados da causa indígena.

Além das reações indígenas e de aliados, as declarações dele tiveram como consequência o pedido de demissão coletiva dos antropólogos membros do Conselho Indigenista da Funai, em cuja nota conjunta avaliavam que aquelas declarações “expressam cabalmente um retrocesso face à história recente de inúmeros povos indígenas quanto ao reconhecimento de novas terras indígenas no Brasil”. Em sintonia com esses antropólogos, a presidente da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), Miriam Pilar Grossi, em carta ao ministro da Justiça, decidiu “retirar a indicação de nomes para a composição do Conselho Indigenista da Funai na gestão 2006-2007”.

Em abril de 2006, a mobilização no Acampamento Terra Livre apresentou o seu documento final aos presidentes da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo, e do Senado Federal, Renan Calheiros, e participou de Audiência Pública no Senado. O deputado Aldo Rebelo comprometeu-se em criar uma Comissão Permanente de Assuntos Indígenas naquela Casa, para discutir e encaminhar todas as demandas relacionadas com a garantia dos direitos indígenas reconhecidos pela Constituição Federal. Os participantes da mobilização foram também recebidos pela presidente do Supremo Tribunal Federal, ministra Ellen Gracie, que se comprometeu a dar precedência aos processos ligados a terras indígenas. “Há questões complexas, de tramitação longa, mas nós podemos dar precedência aos processos”, afirmou a ministra.

## 2.10. Conclusão

De 2003 até agora, percebe-se que a indignação e a frustração com relação à política indigenista oficial foram crescendo. O assassinato de lideranças indígenas em Roraima, Pernambuco, Mato Grosso do Sul; a desatenção à saúde indígena em várias unidades da Federação; a paralisação na tramitação dos procedimentos administrativos para a demarcação de terras indígenas, como ocorre em Santa Catarina, no Mato Grosso, cujo governador solicitou ao presidente da República uma “moratória” em relação a esse assunto; as interferências de setores das Forças Armadas; a realização das Conferências Regionais dos Povos Indígenas, como da Conferência Nacional, sem o envolvimento prévio das organizações indígenas; exemplificam esse sentimento predominante. Os conflitos locais na Bahia, Pernambuco, Rondônia, Roraima, Maranhão, Mato

Grosso do Sul, Santa Catarina e Espírito Santo, revelam a tensão em relação às ações na área.

Por outro lado, convém analisar em que medida as ações conjuntas do movimento indígena e das entidades indigenistas, nacionais e nas regiões, realizadas no decorrer dos três anos do governo Lula, por mais significativas e importantes que tenham sido – e efetivamente o foram – revelaram-se suficientes. Considerando que a disputa se dá contra as forças econômicas e políticas que defendem posicionamentos antagônicos aos direitos e interesses dos povos indígenas, é fundamental pensar sobre a necessidade de – à medida que se aprimoram as articulações dos povos e organizações indígenas, com o respaldo também mais qualificado das entidades indigenistas – se ampliar o espectro de apoios à causa indígena na sociedade brasileira e na comunidade internacional.

### **3. Propostas do Acampamento Terra Livre e FDDI para a superação da situação atual**

#### **3.1. Propostas para o movimento indígena e entidades indigenistas**

1. O movimento indígena e as entidades indigenistas devem novamente exigir o retorno do andamento dos procedimentos administrativos de demarcação das terras indígenas que se encontram paralisados. As desculpas técnicas não têm-se mostrado suficientes para justificar o descumprimento dessa obrigação da União. Se há falhas nos procedimentos, que sejam rapidamente acertadas, e se houver processos judiciais impedindo a demarcação, que a Advocacia Geral da União se esforce em defender os interesses dos povos indígenas.

2. Mais uma vez, se coloca para o movimento indígena uma questão importante, que é a de retornar a discussão do Estatuto dos Povos Indígenas. O movimento indígena e as entidades indigenistas devem cobrar do governo os compromissos assumidos, principalmente o de interromper a tramitação de proposições contrárias aos direitos consagrados na Constituição de 1988 e apoiar a tramitação do novo Estatuto.

3. O movimento indígena e as entidades indigenistas devem discutir e definir quais avaliações e propostas levarão até a Comissão Nacional de Política Indigenista, de cuja agenda devem constar temas como atendi-

**O movimento indígena e as entidades indigenistas devem cobrar do governo os compromissos assumidos**

mento à saúde indígena, educação escolar indígena e demarcação, proteção e gestão dos territórios indígenas.

4. O movimento indígena e as entidades indigenistas devem buscar criar canais de discussão com as comunidades indígenas para que as propostas encaminhadas até a Comissão sejam também elaboradas, conhecidas e respaldadas por estas.

5. O movimento indígena e as entidades indigenistas devem potencializar ao máximo esta Comissão e, pelas experiências anteriores, ficar atentos às manobras de esvaziamento.

6. O movimento indígena e as entidades indigenistas devem retomar a discussão em torno da criação do Conselho Nacional de Política Indigenista.

### 3.2. Propostas para o Estado brasileiro

1. O governo federal deve retomar o ritmo normal no processo de regularização das terras indígenas.

2. A Polícia Federal deve ser orientada para iniciar um trabalho de defesa e proteção dos direitos dos povos indígenas e não seguir apenas como órgão cumpridor de decisões judiciais. Em vez de criminalizar as legítimas ações das comunidades indígenas de defesa dos seus direitos, as polícias devem envidar esforços para dar um fim à impunidade dos assassinos dos povos indígenas.

3. A Funai deve reiniciar os estudos para a revisão dos limites de terras indígenas, cujas demarcações excluam indevidamente partes do território tradicional.

4. O Congresso Nacional não pode tratar isoladamente os diferentes projetos de lei referentes aos direitos indígenas, mas de forma articulada, dentro do Estatuto dos Povos Indígenas. Para tanto, o presidente da Câmara dos Deputados deve concretizar seu compromisso de criar uma Comissão Permanente de Assuntos Indígenas naquela Casa.

5. O governo federal deve assumir, como prioridade, a criação e implementação de uma Política e Programa Nacional de Gestão Territorial e Proteção da Biodiversidade em Terras Indígenas, com participação dos povos e organizações indígenas, garantindo os recursos necessários para a sua execução.

**A Funai deve reiniciar os estudos para a revisão dos limites de terras indígenas, cujas demarcações excluam indevidamente partes do território tradicional**

6. A Funasa deve se estruturar para assumir de fato suas responsabilidades na gestão da saúde indígena, garantindo sua federalização.
7. O governo federal deve garantir a capacitação dos integrantes indígenas dos Conselhos Locais e Distritais de Saúde Indígena para a fiscalização da aplicação dos recursos e das ações da Funasa.
8. A Funasa deve formular e implementar um plano diferenciado de atenção à mulher indígena, com a participação desta em todas as instâncias de discussão e execução.
9. O Ministério da Educação deve convocar a Conferência Nacional de Educação Indígena.
10. O governo federal deve assegurar uma educação escolar específica, diferenciada e de qualidade.
11. O Ministério da Educação deve definir uma Política para os Povos Indígenas de Ensino Superior.
12. O Ministério da Educação deve implementar junto aos estados a abertura dos cursos de ensino médio nas aldeias.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMITÊ LULA PRESIDENTE. *Compromisso com os Povos Indígenas*. São Paulo/SP. 2002.

*CARTA da Mobilização Nacional Terra Livre* – Abril Indígena. Brasília/DF. Abril/2005.

*PROPOSTA para o Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI*. Fórum em Defesa dos Direitos Indígenas – FDDI. Brasília/DF. Junho/2005.

FÓRUM EM DEFESA DOS DIREITOS INDÍGENAS – FDDI. *Nota Pública sobre os atos de violência cometidos contra os povos indígenas da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima*. Brasília/DF. Setembro/2005.

MALDOS, Paulo *Inventário de uma infâmia – Violência contra os Povos Indígenas no Brasil*. – Brasília/DF : Cimi. 2005.

FÓRUM de presidentes de conselhos distritais de saúde indígena: *pedimos ao Ministério Público acionar a Funasa pelo estado de calamidade da Saúde Indígena*. Brasília/DF. out.2005.

*BOLETIM Orçamento e Política Sócio-Ambiental*. INESC, nº 15. nov.2005.

FÓRUM EM DEFESA DOS DIREITOS INDÍGENAS – FDDI. *Desmantelamento da política indigenista: articulações antiindígenas e genocídio dos Povos Indígenas*. Brasília/DF. Fevereiro/2006.

GUIMARÃES, Paulo Machado. *Considerações sobre a condução da política indigenista no Governo Lula*. Brasília/DF: Cimi. Mar.2006.

## NOTAS

<sup>1</sup> “Compromisso com os Povos Indígenas”. Comitê Lula Presidente. São Paulo/SP. 2002. p. 12-16.

<sup>2</sup> “Compromisso com os Povos Indígenas”. Comitê Lula Presidente. São Paulo/SP. 2002. p. 12-16.

<sup>3</sup> Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conferência Nacional das Cidades; Conferência Nacional do Esporte; Conferência Nacional de Cultura; Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conferência Nacional da Aquicultura e Pesca, etc.

<sup>4</sup> PLS 188/2004.

<sup>5</sup> PECs 133/1992, 215/2000, 579/2002 e 275/2004.

## IV – Afro-descendientes

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)**

**Artigo 2º** – 2. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP)**

**Artigo 26** – Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei. A este respeito, a lei deve proibir todas as discriminações e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra toda espécie de discriminação, nomeadamente por motivos de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de propriedade, de nascimento ou de qualquer outra situação.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 3º** – Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

**Artigo 5º** – XLII – A prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei.

# **ALGUMAS TENDÊNCIAS E POSSIBILIDADES NA LUTA CONTRA O RACISMO E AS DESIGUALDADES RACIAIS**

**EDSON LOPES CARDOSO**

EDITOR DO JORNAL IROHIN

**EXISTE UM SENTIMENTO GENERALIZADO** que envolve a percepção de possibilidades reais de avanço no que diz respeito à luta contra o racismo e pela superação das desigualdades raciais, se bem que a injustiça e a iniquidade, de ampla base histórica, permaneçam cristalizadas. Pode-se, com extrema cautela, até mesmo divisar o surgimento de uma nova sensibilidade em relação às desigualdades raciais, com frequência entendidas como realidades dadas e não criadas por práticas cotidianas de racismo e discriminação racial.

O tema aflora em algumas instituições do Estado, reponta aqui e ali no orçamento da União, influencia a propaganda, incita algum debate na mídia impressa, sensibiliza círculos empresariais bastante restritos, deixa-se entrever na disputa eleitoral, sem que se realizem, contudo, alterações profundas e significativas nas estruturas de dominação racial. Permanecem irredutíveis a exclusão hedionda e a interdição ao reconhecimento de nossa existência política.

Uma nova diretriz. Talvez seja esta locução a mais adequada para referir-se tanto a uma nova sensibilidade quanto ao esboço de novos procedimentos que caracterizam o atual momento de luta contra o racismo e as desigualdades raciais no Brasil. Uma nova diretriz, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, para proteger direitos culturais dos afro-brasileiros e iluminar episódios e processos históricos fundamentais. Do mesmo modo, uma nova diretriz admitida no Plano Plurianual 2004-2007 inclui como estratégia de desenvolvimento de longo prazo o desafio de “promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias” (BRASIL, 2005).

Caberia a pergunta: uma mudança de rumo se configura, de sentido positivo, orientada para a construção de uma sociedade democrática e pluralista? Pelo sim, pelo não, o pano de fundo permanece uma dura e muitas vezes desumana resistência, que mobiliza e articula os mais prestigiosos veículos de comunicação, acadêmicos, políticos e partidos, gestores públicos e, sem dúvida, os beneficiários da exploração e exclusão da população negra. É preciso conter, portanto, os otimistas exagerados, via de regra membros da base do governo.

Se considerarmos o tema da comunicação social, que é de fato crucial, não teremos dificuldade em perceber, como em muitos outros campos, que o Estado está longe de assegurar o exercício de direitos sociais e individuais à população negra. Há muitas evidências que comprovam que as empresas que ocupam posições privilegiadas em nosso sistema de comunicação estão empenhadas não em noticiar fatos, estimular o debate, favorecendo a apresentação de todos os pontos de vista relacionados. Ao contrário, há, no noticiário sobre políticas públicas para a população negra, graves distorções, ocultamento, predominância de um tratamento visivelmente tendencioso, com fortes conotações de disputa, de luta para impedir que novas visões, novas práticas possam alterar relações de poder profundamente estabelecidas entre nós.

As entidades e organizações do movimento negro dispõem de meios extremamente limitados para influenciar a opinião neste momento decisivo da luta que travam pelo acesso aos recursos públicos que possam vir a sustentar políticas que assegurem condições de vida e de saúde bem distintas das que vivenciam hoje.

## 1. Direito à reparação

As reivindicações de políticas públicas voltadas para a população negra precisam acentuar sua dimensão compensatória; de outro modo, o debate facilmente ficará circunscrito ao genérico “enfrentamento da pobreza”, com ênfase retórica no “princípio universal da igualdade de direitos”. Em 1824, o Estado imperial, escravocrata, mandou estabelecer (pela Decisão nº 80, de 31 de dezembro de 1824, assinada por Luís José de Carvalho e Melo) uma colônia de alemães em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul, alegando “superior vantagem de se empregar gente branca livre e industriosa”. Como não se admitia a presença de escravos em colônias de imigrantes, a mesma decisão mandou remeter os escravos do local, no Vale dos Sinos, à Corte, no Rio de Janeiro (CERVO, 1981).

O Estado imperial não só deu continuidade às relações de produção escravista, como cuidou de configurar e projetar o futuro de nossas relações raciais. Embora superficialmente, o que pretendemos ilustrar é a responsabilidade do Estado, a quem não se pode negar nem a perspectiva de longo prazo, nem tampouco a responsabilidade no modo como vivem hoje descendentes de alemães no Rio Grande do Sul e descendentes de africanos nas favelas do Rio de Janeiro.

Quando o movimento negro reivindica a eliminação de iniquidades e discriminações com base na cor/raça, refere-se a uma série histórica de acesso desigual a oportunidades como conseqüência (principalmente) de políticas de Estado, no Império e na República. Em outras palavras: o que legitima nossas exigências de políticas focalizadas de natureza compensatória é a longo histórico de injustiças e desigualdades criadas por políticas racistas de Estado. Para acentuar nossas dificuldades, é necessário frisar que, para a esquerda brasileira, só cabem reparações quando se trata de ressarcir danos causados a membros de organizações que lutaram contra a ditadura militar, a partir de 1964. Antes, não havia história.

## 2. Direito à vida

Em Águas Claras, trecho da BR-324, um jovem negro, aparentando 17, não identificado, foi encontrado morto ontem, num campo de futebol, próximo à garagem da empresa de ônibus São Mateus, com várias perfurações à bala. Segundo testemunhas, o rapaz tinha as mãos algemadas para as costas.<sup>3</sup>

**As reivindicações de políticas públicas voltadas para a população negra precisam acentuar sua dimensão compensatória; de outro modo, o debate facilmente ficará circunscrito ao genérico “enfrentamento da pobreza”**

Na breve notícia do principal jornal baiano, a algema é indicativa de como agentes do Estado brasileiro recorrem à violência direta, executando jovens negros. A prática recorrente e a impunidade fazem do extermínio de nossa juventude algo tão espontâneo e natural que as formas de contestação política a essas ações genocidas ficam restritas, sem maiores ressonâncias, a setores mais avançados e politizados do movimento negro.

O caput do Artigo 5º da Constituição, que assegura a inviolabilidade do direito à vida, é uma ficção quando se examinam as estatísticas de assassinatos de jovens negros entre 12 e 18 anos. São números tão impressionantes que fazem supor que esse direito, no caso dos negros, não é protegido por lei. Segundo relatório recente elaborado pela Unesco e divulgado no jornal *Folha de S. Paulo*, de 15/10/2006, 14 jovens negros são, em média, assassinados diariamente no Brasil.

A inexistência de políticas que se voltem para combater os altos índices de homicídios que dizimam a juventude negra encontra amparo e justificativa no silêncio de autoridades e formadores de opinião, sempre alheios aos números estarrecedores. Ninguém, de fato, parece se importar com isso. Os dados do relatório da Unesco, por exemplo, foram divulgados no calor da disputa eleitoral para governo dos estados e para a Presidência da República; entretanto, os contendores não demonstraram nenhum interesse ou vontade de abordar o tema da violência policial e do extermínio da população negra.

As denúncias do movimento negro não surtiram até agora nenhum efeito prático. A Marcha Zumbi + 10, de 16 de novembro de 2005, a exemplo do que já ocorrera em 1995, colocou o direito à vida no centro de suas reivindicações e fez desse tópico o assunto principal da audiência conseguida a duras penas com o ministro da Justiça.

A frequência, a intensidade e a culpabilização da vítima (os jovens morrem, nas entrelinhas do noticiário, como uma decorrência natural de seu modo de viver e de agir, por sua conduta delituosa) banalizaram os números de uma imensa tragédia humana. Os altos índices de mortalidade de adolescentes negros já configuram, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um “vazio demográfico”. Em algumas favelas de Belo Horizonte já se fala numa “poupança funerária” para acudir despesas que se projetam como inevitáveis.

### 3. A agenda parlamentar

Rigorosamente não há debate no Congresso sobre desigualdades raciais e racismo. O Estatuto da Igualdade Racial tomou essa forma em razão mesmo da morosidade com que tramitava um importante conjunto de projetos relacionados diretamente à população negra. Utilizou-se a estratégia de forçar a convocação de uma Comissão Especial para tratar do conjunto de proposições relegadas quase ao esquecimento. Mesmo no substitutivo, aprovado em fins de 2002, o Estatuto ainda reteve traços de uma colcha de retalhos.

Audiências públicas e seminários são sistematicamente esvaziados pelos parlamentares de todos os partidos, com raras exceções. Nas comissões e no Plenário, a rigor, evita-se o tema e nas circunstâncias realmente inescapáveis manobra-se para não estimular o debate, forjando-se a “aprovação por unanimidade”, quando se está convencido de que a aprovação é “parcial” e pode ser imobilizada e arquivada na instância seguinte de tramitação.

Há dois Estatutos congelados na Câmara dos Deputados. O primeiro é o substitutivo votado pela Comissão Especial, aprovado por unanimidade e encaminhado à mesa diretora para debate e votação do plenário. A Mesa o retém desde dezembro de 2002. O outro tem origem no Senado e só foi aprovado pelos senadores, em outubro de 2005, depois que se certificaram da retirada do Fundo de Promoção da Igualdade Racial pelo relator, senador Tourinho Dantas (PFL-BA), que agiu em consonância com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e parlamentares negros do Partido dos Trabalhadores.

O legislativo tem pouca autonomia diante do Executivo, e se a liderança do governo não inclui um determinado projeto entre as prioridades de barganha e comércio, as lideranças de bancada não se mobilizam. O poder de pressão do movimento negro é quase nulo no Congresso. Bancada rala e ineficiente, mobilização precária, não há *lobby* organizado nem pressão na base dos parlamentares. Basta um editorial de *O Globo* e outro da *Folha de S. Paulo*, como tem ocorrido com frequência, para os poucos aliados “tremerem na base”. Normalmente, aceitam o argumento dos conservadores de que a matéria é controversa, divide muito as opiniões e que deve esperar um momento mais favorável. E quando o presidente da Mesa manifesta-se contrariamente à proposição, como foi o caso de Aldo Rebelo, aí o projeto não tem mesmo chances de entrar na pauta.

**Rigorosamente  
não há debate  
no Congresso  
sobre  
desigualdades  
raciais e  
racismo**

**O movimento negro não consegue ainda eleger representantes confiáveis em número expressivo, não tem lobby organizado em Brasília**

O movimento negro não consegue ainda eleger representantes confiáveis em número expressivo, não tem *lobby* organizado em Brasília e os partidos não se sensibilizam para acolher e institucionalizar suas demandas. A pressão por cotas levou diferentes instituições a adotar modalidades diversas de ação afirmativa no acesso ao ensino superior. Mas o Parlamento continua sem apreciar o projeto que institui cotas para negros nas instituições federais. É antes um obstáculo e há evidente distorção do papel de representação institucional que os partidos se atribuem.

#### **4. Recursos públicos**

A polêmica em torno da criação do Fundo de Promoção da Igualdade Racial tem servido de pretexto para justificar o emperramento da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial. Foi até mesmo sob a alegação de que precisava avaliar o seu impacto no orçamento federal que o governo Lula retirou o Estatuto da pauta da Câmara em março de 2003. É bom que se registre que na proposta de orçamento para 2007 aparecem cerca de 35 diferentes Fundos.

A Lei 11.345, de 14 de setembro de 2006, que instituiu a loteria dos clubes de futebol (eles ficam com 22% do total arrecadado para que possam pagar seus débitos tributários e com o FGTS) é a prova de que os recursos destinados para o Fundo da Promoção da Igualdade Racial previsto no Estatuto da Igualdade Racial (agora só na versão da Câmara) dependem apenas da superação de obstáculos políticos. Na singela justificativa assinada pelos ministros do Esporte e da Fazenda, “se a ajuda financeira proveniente da loteria não ocorrer no menor tempo possível, frustrados estarão os objetivos esportivos e o saneamento do passivo tributário dos clubes de futebol”.

Note-se que 3% da arrecadação da loteria dos clubes destina-se ao Fundo Nacional de Saúde, já carimbado para acudir as Santas Casas de Misericórdia. Perdeu-se aqui, a nosso ver, uma oportunidade de efetivar compromissos com a superação das desigualdades raciais.

Os que rejeitam a criação do Fundo defendem o “financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial” por meio de recursos do Orçamento da União. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, em consonância com o Plano Plurianual 2004-2007, estabelece que a redução das desigualdades de gênero e raça é diretriz geral para a elabo-

ração e aprovação do Orçamento da União/2007. Já existe uma emenda aprovada à LDO determinando que as agências financeiras oficiais de fomento deverão observar a mesma diretriz.

Em tese, a incorporação da nova diretriz geral abre espaço para que a luta contra o racismo e as desigualdades raciais possa estar associada, de modo abrangente, a um conjunto amplo e diversificado de programas e ações, com recursos previstos no Orçamento. No entanto, a tímida execução orçamentária dos poucos recursos disponíveis no Orçamento de 2006 para programas que envolvem diretamente a população negra não permite otimismo. O que precisa também ser avaliado são as reais condições do movimento negro para competir por recursos do Orçamento.

É ainda incipiente a participação de entidades e organizações a ele ligadas no processo de elaboração e execução do orçamento público, em comparação com outros setores da sociedade civil organizada. Faz-se necessário estimular e apoiar uma intervenção política conseqüente, que permita redirecionar recursos públicos para financiar as políticas de superação das desigualdades raciais.

## 5. Direito à terra

Numa cobiçada área de 142 hectares, na região sul de Porto Alegre, vivem as 74 famílias do Quilombo dos Alpes. Elas ocupam o local há mais de 100 anos e lutam pelo reconhecimento da territorialidade quilombola urbana. Os quilombolas dos Alpes encaminharam representação ao Ministério Público, buscando proteção de seus direitos contra a grilagem de suas terras, enquanto o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) não conclui os trabalhos de demarcação.

A questão não é exatamente técnica. Onde o Incra não concluiu laudo de demarcação e reconhecimento de titularidade se espera e onde ele já concluiu o laudo, se espera do mesmo jeito. Tudo é moroso e penoso em razão de obstáculos políticos, burocráticos e administrativos. O Artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1988, deu margem a grandes debates sobre “o real teor do dispositivo” de três míseras linhas. Após mais de uma década, vieram dois decretos, o segundo revogando o primeiro. Agora, os especialistas lastimam que, embora as disposições do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, sejam avançadas, deveriam ser regulamentadas como lei ou norma constitucional.

**Numa cobiçada área de 142 hectares, na região sul de Porto Alegre, vivem as 74 famílias do Quilombo dos Alpes**

Mas o fato é que dos R\$ 30.462.763 previstos no orçamento da União para o badaladíssimo “Brasil Quilombola”, foram efetivamente pagos, até o dia 6/11/2006, somente R\$ 7.134.149.

As dificuldades políticas podem ser bem avaliadas no caso recente de revogação de portaria publicada no Diário Oficial da União em 14 de agosto de 2006, com o Relatório Técnico de Demarcação da área do quilombo da Ilha de Marambaia, no Rio de Janeiro. Ela foi revogada no dia seguinte, por pressão da Marinha, que ocupa e disputa a área. Os quilombolas de Marambaia já denunciaram em Brasília, à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, as restrições e constrangimentos a que a Marinha submete os moradores, impedindo até mesmo o acesso de equipes de saúde.

Os quilombolas dos Alpes, como centenas de outras comunidades rurais e urbanas, aguardam o reconhecimento da territorialidade. Mas a conclusão dos trabalhos de demarcação não assegura, por si só, o direito à terra. O embate prossegue, com dificuldades políticas de toda ordem, no enfrentamento dos interesses da Marinha, da Aeronáutica, do agronegócio e da especulação imobiliária.

## 6. Direito à liberdade de crença e de culto

**Tratadas como  
“curandeirismo”  
ou  
“espiritismo”,  
as religiões  
de matriz  
africana foram  
criminalizadas  
e duramente  
perseguidas em  
diferentes  
momentos de  
nossa história**

O racismo, que nega por todos os meios a humanidade dos negros, buscou sempre atingir os valores culturais e civilizatórios dos descendentes de africanos no Brasil. Tratadas depreciativamente como “curandeirismo” ou “espiritismo”, as religiões de matriz africana foram criminalizadas e duramente perseguidas em diferentes momentos de nossa história.

A Constituição de 1988 (Artigo 5º, VI) assegura a liberdade de consciência e de crença e o livre exercício dos cultos religiosos. O projeto de Estatuto da Igualdade Racial dedica todo um capítulo ao tema (seis artigos), buscando detalhar o preceito constitucional, destacando-se um conjunto de medidas necessárias para proteger as práticas litúrgicas e o combate à intolerância religiosa.

A Marcha Zumbi + 10, realizada em 16 de novembro em Brasília, denunciou “a ampliação das práticas abomináveis de intolerância religiosa em relação às religiões de matriz africana e aos seus seguidores – sem que o Estado garanta o respeito à liberdade de crença”. Na audiência

com o ministro da Justiça, Marcio Thomaz Bastos, o tema foi abordado com ênfase por representantes de diferentes entidades, que relataram as agressões praticadas contra os terreiros, os religiosos e seus familiares.

Em setembro de 2006, mais três imagens de orixás foram depredadas na Praça dos Orixás, em Brasília – o quarto ataque em menos de um ano. Restam poucas estátuas de pé, todas de algum modo atingidas pela ação da intolerância religiosa, sem que as autoridades tomem qualquer iniciativa de proteger a praça ou de buscar os responsáveis pelas agressões.

O Supremo Tribunal Federal vai apreciar recurso do Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul contra decisão do Tribunal de Justiça gaúcho que reconheceu a legitimidade dos sacrifícios de animais nas práticas litúrgicas das religiões de matriz africanas.

Em Salvador, no próximo dia 19 de novembro foi realizada II Caminhada do Povo-de-Santo pela Vida e Liberdade Religiosa, mobilizando representantes de entidades e terreiros, da capital e do interior, em defesa do Candomblé.

Os principais agressores contemporâneos das religiões de matriz africana são as igrejas pentecostais, cujos pastores compõem a base do governo, um complicador a mais. Esses novos fundamentalistas, que demonizam essas religiões, conquistaram ampla base social, uma diversificada e poderosa rede de comunicação, e representação política nos níveis municipal, estadual e federal. Crescem com a cumplicidade dos governos, que se socorrem de sua ajuda clientelista nos períodos eleitorais e nas votações de maior peso no Congresso.

## **7. Avanços no mercado de trabalho e na saúde**

As 27 representações encaminhadas ao Ministério Público Federal do Trabalho, em 2004, pelo Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (Iara) e pela Federação Nacional de Advogados, requerendo a instauração de inquérito civil público para investigação de discriminação racial dos setores industrial, bancário e comerciário, desencadearam um processo novo de envolvimento do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho com a luta contra o racismo e a discriminação racial.

Motivado por essas denúncias, o Ministério Público do Trabalho lançou em 2005 um programa de igualdade de oportunidades de gênero e raça. Em seguida, com a ajuda de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômi-

**Em setembro de 2006, mais três imagens de orixás foram depredadas na Praça dos Orixás, em Brasília**

ca e Aplicada (Ipea), comparou a diversidade do quadro de pessoal dos cinco maiores bancos privados com a população economicamente ativa do Distrito Federal. Diante das evidências de processos seletivos discriminatórios, o Ministério Público acionou Bradesco, Itaú, Real, HSBC e Unibanco.

Derrotado em primeira instância, o Ministério Público vem recebendo uma pressão da Febraban para que suspenda as ações civis públicas, sugerindo o interesse dos bancos na construção de um “mapa da diversidade”. As reuniões entre Ministério Público do Trabalho, Febraban e setores do movimento negro acontecem na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, permitindo a ampliação do debate. Qualquer que seja o resultado, o caminho do Ministério Público mostrou-se extremamente fecundo.

Na área da saúde, é possível destacar também avanços extremamente significativos na institucionalização da luta contra o racismo. Os Ministérios da Saúde e da Ciência e Tecnologia, por intermédio do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), realizaram uma seleção pública de propostas de pesquisa (edital nº 026/2006), definindo prioridades que acentuam a variável cor/raça/etnia entre as determinantes sociais da saúde, a desigualdade no acesso e qualidade dos serviços de saúde.

A saúde da população negra ficou definida como uma linha temática, abrangendo tópicos como racismo e saúde mental, doença falciforme e os espaços afro-religiosos, quilombos e outras comunidades tradicionais, como territórios promotores de saúde. Os valores dos projetos variam de 30 a 400 mil reais e trata-se de construir um saber institucional, preencher lacunas do conhecimento e aperfeiçoar as políticas públicas. O edital foi, sem dúvida, uma grande vitória política.

A perspectiva que se abre de produção de conhecimento institucional sobre as desigualdades raciais e seus impactos na saúde deverá se ampliar com a aprovação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, cujo objetivo geral é “promover a equidade em saúde da população negra, priorizando o combate ao racismo e à discriminação nas instituições e serviços do SUS” (BRASIL, 2005).

A aprovação da política deverá fortalecer a participação do movimento negro nas instâncias de controle social que atuam na formulação das políticas de saúde.

### **Conclusão**

Para completar o quadro que esboçamos, faltam ainda campos fundamentais. De qualquer modo, a nota predominante é, de um lado, a busca das instituições, preferencialmente as do Executivo; de outro, a omissão das autoridades, em diferentes níveis, diante do extermínio da juventude negra, pode deslocar iniciativas e atribuições.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2004-2007: projeto lei*. Disponível em: [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/34\\_\(volumetextoplalter\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/34_(volumetextoplalter).pdf). Acesso em 7 dez. 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE /SECRETARIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA. *Política nacional de saúde integral da população negra*. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.irohin.org.br/docS/POLITICA\\_NACIONAL\\_SAUDE\\_POP\\_NEGRA.doc](http://www.irohin.org.br/docS/POLITICA_NACIONAL_SAUDE_POP_NEGRA.doc). Acesso em: 7 dez. 2006.

<sup>2</sup> CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores*. Brasília: Editora da UnB, 1981, p.135. *Jornal A Tarde*, 20/10/2004, Salvador/BA, p. 8.

# V – Migrantes

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP)**

**Artigo 2º, I** – Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem nos seus territórios e estejam sujeitos à sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem qualquer distinção, derivada, nomeadamente, de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política, ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de propriedade ou de nascimento, ou de outra situação.

**Artigo 12º, 1** – Todo indivíduo legalmente no território de um Estado tem o direito de circular livremente e de aí escolher livremente a sua residência.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 5º** – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

# **DIREITOS HUMANOS DOS/AS MIGRANTES**

**ROSA MARIA ZANCHIN, MSCS**

As migrações alargam o conceito de pátria para além das fronteiras nacionais, fazendo do mundo a pátria dos homens.

*(Scalabrini, 1899)*

## **Introdução**

O presente relatório aborda, de forma sucinta, questões referentes ao processo migratório, dentre elas: a dinâmica da migração e o impacto na economia globalizada e as migrações forçadas, migrantes escravizados no Brasil, desafios e conquistas dos direitos e políticas públicas. O material é fruto de uma construção coletiva realizada pelos membros de atuação do Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM), do Instituto de Migrações Direitos Humanos (IMDH) e do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM), elaborado no decorrer do ano 2005 com o objetivo de refletir acerca do crescimento e expansão dos fluxos migratórios e, conseqüentemente, dos desafios inerentes a essa temática. Para realizar o balanço dos últimos quatro anos de trabalho junto aos migrantes utilizaram-se dados recentes, fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos (Dieese).

**Atualmente intensifica-se o debate acerca da mobilidade humana**

A análise do processo migratório requer uma contextualização com a economia globalizada, permitindo assim a compreensão da dinâmica do desenvolvimento humano e das populações. Os dados revelam que o Brasil é um dos campeões da desigualdade social e que a política de privatizações e a concentração fundiária são os principais fatores que impulsionaram a saída de pessoas do País. Além disso, a busca de emprego e o tráfico de drogas e de mulheres para a exploração sexual fizeram com que o Brasil passasse a ser o exportador de imigrantes. Quanto às migrações internas, o levantamento aponta Distrito Federal, Rondônia e Roraima como estados que têm o maior número de pessoas não-naturais.

Atualmente intensifica-se o debate acerca da mobilidade humana, incluindo migrações para o trabalho escravo e exploração de trabalhadores sazonais e de “bóias-frias”. Neste sentido busca-se ampliar as campanhas e discussões em prol das políticas públicas, com o intuito de garantir os direitos básicos dos migrantes, proporcionando-lhes melhoria na qualidade de vida em saúde, educação e cidadania. São elencadas neste relatório diversas propostas concretas a serem implementadas pelos órgãos competentes e entidades que desempenham um trabalho sério e árduo, construindo a jornada junto aos migrantes que sonham e lutam por igualdade e justiça.

## **1. Contexto migratório**

### **1.1. A economia globalizada**

Com cerca de 180 milhões de habitantes, o Brasil tem 81,25% de sua população no mundo urbano (CENSO 2000), dos quais 16 milhões de pessoas sem-terra, expostas à migração forçada. O analfabetismo atinge 17,5 milhões de brasileiros (2000). Entre 177 países, o Brasil ocupa o 72º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano. Com um PIB de R\$ 1,32 trilhão e uma das 15 maiores economias do mundo, é um dos campeões da desigualdade social, com apenas 5 mil famílias que detêm um patrimônio correspondente a 42% do PIB – ou quase metade da riqueza nacional. O PIB per capita de US 2.789, que revela a má distribuição de renda, faz o Brasil ocupar o 78º lugar no mundo. Há dois anos, o desemprego era de 12,8%, e hoje está em 10,2%, segundo dados do IBGE, o equivalente a 20 milhões de desempregados; porém, o

Dieese aponta para 18%. Segundo o mesmo organismo, a taxa média de desemprego de trabalhadores entre 18 e 24 ainda é maior: 19,3% em janeiro de 2005 nas seis principais regiões metropolitanas. As periferias e favelas das cidades estão repletas de pessoas que foram expulsas de suas terras pela falta de oportunidade e pela fome.

## 1.2. Conceituação de migração forçada e refugiado

A migração forçada se caracteriza pela necessidade que se impõe a indivíduos ou a grupos inteiros de deixar o local ou o país de origem por causas alheias à sua vontade. Elas podem ser de origem econômica, social, desastre natural, desastre ecológico e outros fatores relevantes que provocam crises humanitárias. Trata-se, portanto, de situações em que o sistema de organização social não pode garantir as necessidades indispensáveis de sobrevivência, ao todo ou parte da população.

Sob um ponto de vista legal, refugiada é *“toda pessoa que, devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa de ditos temores, não queira valer-se da proteção de tal país”* (ONU, 2005).

Segundo a legislação brasileira, além do conceito da Convenção, é também considerada refugiada *“a pessoa que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”* (Lei 9.474/97, artigo 1º, inciso III).

## 2. Realidade situacional

### 2.1. Migrações internas

O IBGE divulgou, em 2002, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios que mostrou que a população do Brasil era, na época, de 171.667.000, dos quais 16,2% (27.742.000) viviam fora do estado onde nasceu. A porcentagem subiu para 40,6% em relação a pessoas não-naturais do município em que residiam. A Unidade da Federação com maior número de pessoas não-naturais é o Distrito Federal, com 52%

**Refugiada é “toda pessoa que, devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas**

do total, seguido por Rondônia (50%), Roraima (49%) e Mato Grosso (43%). Por outro lado, Rio Grande do Sul é o estado com menor número de não-naturais (4%), seguido por vários da Região Nordeste (Ceará, Bahia e Paraíba).

Basicamente, esses dados confirmam os resultados do Censo de 2000. Nele sinalizavam-se algumas importantes mudanças do processo migratório interno:

- a) Desaceleração do ritmo de entrada de migrantes em tradicionais pólos de atração. No estado de São Paulo, por exemplo, o saldo migratório teve uma expressiva diminuição, passando de 744 mil, em 1991, para 339 mil, em 2000;
- b) Crescimento de um fluxo migratório de retorno para o Nordeste, saindo principalmente do estado de São Paulo;
- c) Intensificação de uma migração “polinucleada”, com o aumento de significativos núcleos urbanos também em regiões tradicionalmente rurais. Em geral, na última década verificou-se um expressivo crescimento do saldo migratório de vários estados do Centro-Oeste e do Norte, como Amapá, Roraima, Rondônia, Amazonas, Tocantins e Goiás;
- d) Aumento das migrações de curta distância (intra-regionais) e dos fluxos urbano-urbano e intrametropolitanos.

## 2.2. Migrações circulares

Designamos por migrações circulares ou pendulares o movimento diário ou semanal de trabalhadores dentro das grandes metrópoles ou entre localidades vizinhas. Podemos citar, ainda, os bóias-frias, os quais, embora trabalhem na zona rural, povoam as chamadas “pontas de rua” das pequenas e médias cidades. Tais deslocamentos de curta distância crescem na proporção direta do aumento do desemprego e do subemprego, como também da instabilidade social. Relacionam-se, via de regra, à informalidade ou a relações extremamente precárias de trabalho. Neste caso, não é exagero afirmar que eles trocam de emprego e de casa quase como trocam de roupa. Correndo atrás de “bicos” e disputando as migalhas do mercado, vêem-se forçados a um vaivém contínuo por uma sobrevivência cada vez mais difícil.

### 2.3. Escravização de trabalhadores sazonais

A escassez de postos de trabalho, provocada pelo modelo agrícola vigente, torna os trabalhadores agrícolas presas fáceis dos agenciadores de mão-de-obra para o trabalho na safra da cana. Eles são arregimentados e dirigem-se para terras distantes, com falsas promessas e se tornam cativos pela dívida. Ficam comprometidos com o contratante – em muitas circunstâncias funcionários das usinas ou a mando dela – pela necessidade de pequenos empréstimos feitos para deixar com a família e para cobrir despesas de viagem. A dívida contraída será paga na produção.

Neste cenário, inicia-se uma complexa rede de relações de dependência e de perda de liberdade. Segundo o *Jornal Cá e Lá*, da Pastoral do Migrante, 56% dos migrantes que chegaram ao interior de São Paulo para o trabalho na cana foram trazidos por “gatos”, e 31,9% receberam adiantamento do “gato” para poder vir. Relatos revelam as precárias condições desses locais de moradia, o controle e a perda da liberdade. O nível de exigência da usina é absurdo, como por exemplo o padrão de produtividade, que elevou-se de 5-6 toneladas para 9-10 toneladas de cana por trabalhador/dia. Não é descabido encontrar nos canaviais trabalhadores que cortam de 15 a 20 toneladas de cana/dia.

Em 2003, intensificou-se o debate nacional acerca do trabalho escravo e da exploração de bóias-frias e trabalhadores sazonais. A rigorosa fiscalização do governo federal permitiu a libertação de 4.779 pessoas mantidas em condições análogas às da escravidão, o dobro em relação ao ano anterior. No início de 2004, quatro fiscais foram brutalmente assassinados por pistoleiros, o que revela a dramaticidade desse conflito bem como a resistência de alguns setores da sociedade brasileira, que continuam explorando e escravizando pessoas e criando obstáculos à realização de uma verdadeira reforma agrária.

Cabe ressaltar, neste sentido, o profético trabalho da Comissão Pastoral da Terra (CPT), tanto na ação solidária entre migrantes sazonais escravizados quanto na articulação para promoção de políticas públicas mais aptas a erradicar o trabalho escravo no País.

### 2.4. Feminização das migrações

Nos últimos anos, aumentou muito o número de mulheres que se deslocam sozinhas com um projeto migratório meramente laboral – hoje só

**Nos últimos anos, aumentou muito o número de mulheres que se deslocam sozinhas com um projeto migratório meramente laboral**

**A principal causa da emigração está no atual modelo econômico**

pouco mais de 48% do total de migrantes no mundo. Na origem dessa mudança deve ser realçado o sensível aumento, nos países do Norte, da demanda de mão-de-obra feminina para tarefas “domésticas”, tanto de limpeza quanto de cuidado com as pessoas (crianças ou idosos).

### 2.5. Emigração

Da década de 1970 para cá, o Brasil teve um processo de êxodo rural, concentrando a maioria da população em cidades; ou seja, cerca de 40 milhões trocaram o campo pela área urbana. Hoje, devido ao modelo econômico, milhões de brasileiros continuam vítimas da mobilidade forçada, e de país de imigração, o Brasil tornou-se país de emigração: já são cerca de 3 milhões de brasileiros que vivem em outros países, ou seja, 1,6% da população. Para cada imigrante que entra, são três brasileiros que saem. Esse fluxo é tão significativo que, em 2004, os que vivem no exterior enviaram US\$ 5,6 bilhões como remessas financeiras.

A principal causa da emigração está no atual modelo econômico de submissão aos principais agentes da ordem econômica mundial, ou seja, um processo de recolonização que concentra renda e elimina postos de trabalho, impõe políticas e condicionantes da dívida externa, com a cumplicidade dos poderes nacionais.

A política de privatizações eliminou postos de trabalho, sucateou serviços públicos e tirou do Estado a possibilidade de elaboração de políticas de desenvolvimento econômico-social. Outro fator é a concentração fundiária, na contramão de uma reforma agrária e de uma política agrícola para a geração de trabalho. Os municípios de onde saem brasileiros encontram-se esgotados em termos econômicos, com grande desemprego e falta de possibilidades.

No caso dos emigrantes qualificados – a assim chamada “fuga de cérebros” –, não raramente é a falta de investimentos em áreas determinadas ou na pesquisa que provoca a emigração. Para muitos, a saída do Brasil se torna a única possibilidade de exercer uma profissão relacionada à área de formação acadêmica; outras vezes, o fator determinante é a disparidade dos salários oferecidos.

Além disso, entre os fatores facilitadores é bom salientar o nascimento de máfias especializadas em aliciamento, falsificação de documentos e planejamento da entrada clandestina em países do Norte, principalmente os EUA. Segundo o Ministério de Relações Exteriores, cerca de um terço

dos brasileiros e brasileiras residentes no exterior está em situação de clandestinidade (nos EUA são cerca da metade). A tentativa de migrar de forma ilegal acarreta o aumento do número de migrantes brasileiros que perdem a vida em áreas de fronteiras; na divisa entre o México e EUA, por exemplo, o número de mortos é inferior apenas ao de mexicanos. Vale ressaltar ainda que centenas de brasileiros e brasileiras são presos e vivem nas cadeias de vários países, sobretudo EUA e Japão. Recentemente, após um acordo, o governo norte-americano deportou mais de 500 brasileiros que estavam presos naquele país, onde o total nessa situação alcança aproximadamente 1.600.

## 2.6. Migrações limítrofes

Entre as migrações internacionais, cabe um destaque para as migrações limítrofes que, como o nome sugere, ocorrem na fronteira do Brasil com os países vizinhos, como Paraguai, Uruguai, Bolívia, Peru e Venezuela. Por um lado, podemos assinalar o constante vaivém de pessoas que cruzam e recruzam a fronteira pelos mais diferentes motivos, desde o tráfico de drogas até a busca de emprego. Cidades como Corumbá/MS, Guajará-Mirim/RO, Foz do Iguaçu/PR – só para citar algumas – são palco freqüente desse ir e vir. Por outro lado, há os migrantes que se mudam definitivamente de outros países para o Brasil, como os latino-americanos, que residem em São Paulo, Porto Alegre, Curitiba e nas cidades fronteiriças; e há os brasileiros que migram para o exterior, como os chamados “brasiguaios” ou “brasilianos”, respectivamente no Paraguai e na Bolívia.

As migrações limítrofes alertam para a importância de aprofundar o conceito de complexos fronteiriços. Trata-se do intenso vaivém de pessoas, serviços, informações e mercadorias nas regiões de fronteira entre os países deste continente. Os exemplos são os mesmos já citados: fronteira entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este (Brasil e Paraguai), entre Guajará-Mirim e Guyará Mirim (Brasil e Bolívia), entre Peru e Chile, Argentina e Bolívia, e outros.

## 2.7. Tráfico de migrantes

O tráfico de migrantes está relacionado ao crescimento da emigração brasileira e, ao mesmo tempo, ao enrijecimento das políticas imigratórias dos países mais ricos do planeta, principalmente os EUA. Ao dificultar

**As migrações limítrofes alertam para a importância de aprofundar o conceito de complexos fronteiriços**

tarem a entrada regular, de fato os países economicamente mais ricos estão estimulando o ingresso e a permanência irregular. No Brasil, centenas de grupos organizados se encarregam de levar os migrantes aos países de destino, valendo-se de meios ilícitos, como vistos e passaportes falsificados. No caso dos EUA, a rota mais comum é partir do lugar de origem – sobretudo interior de Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Tocantins, sul do Pará e sul de Santa Catarina –, ir a São Paulo e dali sair, junto com os atravessadores, para o México, de onde são levados até a fronteira dos EUA. Há um sério debate acerca da diferença entre o tráfico de seres humanos para a exploração sexual e para o trabalho escravo, feito, geralmente, pelo engano e contra a vontade do migrante, e a “facilitação” da entrada irregular em um determinado país, geralmente realizada com o consentimento e, freqüentemente, a partir do próprio pedido do migrante. Os Protocolos de Palermo são os instrumentos jurídicos que buscam distinguir os dois fenômenos, embora, por serem tão próximos, sua diferenciação nem sempre é possível.

Seja como for, a violação de direitos humanos mais grave em relação às agências que oferecem a entrada irregular em determinados países (sobretudo os EUA e a União Européia), além da quantia exagerada de dinheiro pedida, está na exploração do trabalhador no lugar de origem, que freqüentemente é obrigado a permanecer por muito tempo em regime semelhante à escravidão, a fim de pagar a dívida, e não raramente sua família no lugar de origem ameaçada pelos atravessadores. Há até mesmo denúncia de cobranças de juros em dólares. Em outros casos, os migrantes são obrigados a oferecer como garantia de pagamento a própria moradia, a terra ou outro bem de valor que, em muitas situações, acaba ficando nas mãos dos atravessadores.

## 2.8. Imigração

Entre as causas mais freqüentes dos fluxos imigratórios, vale lembrar o empobrecimento e a desigualdade estruturais nos país de origem, em sua maioria vizinhos. No Brasil, detecta-se a existência de exploração do trabalho clandestino de latino-americanos, notadamente no setor têxtil, em São Paulo. Quanto aos refugiados, os motivos são perseguições políticas, conflitos nos países de origem, como é o caso de vários na África e na Colômbia, entre outros.

O número de imigrantes em situação regular no Brasil é de 830 mil, segundo o Ministério da Justiça (2005). Supondo um aumento desse número, com a entrada de indocumentados, podemos ter pouco mais de 1,2 milhão de imigrantes, em que pese a anistia de 1998 ter legalizado cerca de 40 mil deles. Isto representa, aproximadamente, 0,7% da população. No que se refere aos principais países de proveniência de imigrantes, se no passado predominavam os europeus como Portugal, Itália, Espanha e Alemanha, hoje temos a intensificação da migração latino-americana que, no Censo de 2000, representa 60,39% das imigrações e seguramente ultrapassa a casa dos 500 mil, entre documentados e indocumentados; apenas em São Paulo, os latinos documentados são 78.037, segundo informação da Polícia Federal (2005). A imigração asiática representa, no mesmo período, 8,05% do total.

O problema da imigração, por motivos econômicos, envolve, sobretudo, os latino-americanos. Os números oficiais não revelam a situação de clandestinidade forçada, cujos dados aproximados, de difícil mensuração, poderiam ser em torno de: 30 mil chilenos, 200 mil bolivianos e 40 mil peruanos, entre outros.

## 2.9. Tráfico humano para fins de exploração sexual comercial

O tráfico de seres humanos é uma forma moderna de escravidão. Esse “comércio” desrespeita diversos instrumentos nacionais e internacionais de proteção dos direitos fundamentais da pessoa. Viola o direito à vida, à dignidade, à segurança individual, de ir e vir, a condições de trabalho justas e satisfatórias, à saúde e à igualdade. Somente o Brasil, de acordo com a Fundação Helsinque, possui aproximadamente 75 mil mulheres brasileiras se prostituindo em países da União Européia.

Em 2002 foi desenvolvida uma pesquisa intitulada Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil, sob a coordenação da professora Maria Lúcia Leal, da Universidade de Brasília, em parceria com 476 instituições governamentais e não-governamentais, consulados e agências internacionais. O estudo revelou que há no País 241 rotas de tráfico, a maioria no Norte (76) e Nordeste (69), seguidos do Sudeste (35), Centro-Oeste (33) e Sul (28). De acordo com o relatório final, 59% dos aliciadores são homens entre 20 e 56 anos que agenciam crianças, adolescentes e mulheres para tra-

**O tráfico de seres humanos é uma forma moderna de escravidão**

**O tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual constitui um sério desafio não apenas ao Brasil, mas também e, sobretudo, aos países para os quais as vítimas são traficadas**

balhar em boates, bares, casas de massagem, acompanhantes de viagens, em redes de agência de casamento e de tele-sexo nas regiões de turismo brasileiro. As vítimas têm no máximo 25 anos, e a maior parte é afro-descendente, de baixa escolaridade, residente nas periferias das grandes cidades e quase sempre formada por quem já sofreu algum tipo de violência como abuso sexual, estupro, atentado violento ao pudor, abandono, negligência e maus-tratos.

Além do tráfico interno, deve ser destacado também o crescimento do tráfico de seres humanos para o exterior. Segundo estimativa da Secretaria Nacional de Justiça, cerca de três mil brasileiros, homens e mulheres, estariam se prostituindo contra a vontade no exterior. Outras pesquisas registram que cerca de 900 mulheres deixam o País para a prostituição, muitas vezes aliciadas por máfias. Das cerca de cem rotas de tráfico de brasileiras, 32 terminam entre Catalunha, Valência e o País Basco e litoral leste da Espanha.

O tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual constitui um sério desafio não apenas ao Brasil, mas também e, sobretudo, aos países para os quais as vítimas são traficadas e de onde saem os turistas que chegam na América do Sul interessados no turismo sexual.

#### 2.10. Refugiados

O número de refugiados, por sua vez, é muito reduzido: cerca de 0,3% do total de imigrantes, ou seja, 3 mil pessoas<sup>1</sup>. Apenas 35% dos pedidos de refúgio são reconhecidos pelo governo brasileiro; os demais ficam na dramática condição de imigrantes indocumentados, tratados como ilegais.

Em 2004, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) reabriu seu escritório no Brasil, após seis anos de fechamento. A presença e os estímulos do organismo revigoraram o compromisso nacional e o cumprimento da Lei 9.474/97, bem como os trabalhos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Um grande desafio é representado pelo ingente número de *desplazados*, colombianos presentes principalmente no Equador e que necessitam ser reassentados pela incapacidade do governo local de garantir-lhes os direitos relacionados à condição de refugiado.

No âmbito da sociedade civil, está sendo aprimorada uma articulação em rede de grupos e entidades coordenada pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos de Brasília – Rede Solidária para Migrantes e Refugiados – a fim de garantir a tutela dos direitos básicos dos solicitantes de refúgio que ingressam no País. Ela foi constituída como um espaço amplo de articulação, aberto tanto em âmbito nacional quanto internacional, com vistas a facilitar e favorecer os contatos, a articulação, o intercâmbio e o apoio entre as entidades, na atuação junto e a favor dos migrantes e dos refugiados.

### 2.11. Políticas de saúde e o migrante

As migrações de menores dimensões geográficas, tais como de populações rurais às grandes cidades, têm geralmente dimensões sociais muito maiores e consolidam-se na formação de vilas e povoados de ocupações em periferias, onde as condições de vida e saúde são extremamente precárias. O objetivo de uma política de saúde para os povos e grupos de migrantes deve tratar de proteger os migrantes, indivíduos e famílias, como também as comunidades recipientes da migração, contribuindo para a integração social e econômica desses dois grupos. Portanto, não deve estar inserida no contexto de uma política geral de desenvolvimento sustentável e justo, econômica e socialmente harmônico.

A vulnerabilidade se caracteriza pela necessidade quase imposta de sofrer por situações alheias à sua vontade. A saúde é especialmente vulnerável devido a diversas condições que o debilitam e o tornam mais propenso às doenças. O migrante em geral é transportado para um novo contexto, relativamente desconhecido, e encontra um cenário adverso sob vários pontos de vista. Novo ambiente físico, onde as condições de clima e as interações entre o homem e os seres vivos, animais e plantas, estão num estado de equilíbrio ou desequilíbrio diferente dos que tinha em seu contexto original. Está submetido, ainda que resista, a novos hábitos e estilos de vida que diretamente interferem sobre seu estado de saúde, e estará inserido num novo sistema de hábitos e de valores. Enfrentará, a partir de então, novas doenças e agravos à saúde, desconhecidos, incluindo-se uma gama de patologias sociais que afetarão a sua integridade.

O ambiente físico e as condições climáticas causam desconforto e desencadeiam uma série de doenças: respiratórias, Mal de Chagas, leishmaniose cutânea e visceral, febre amarela, malária, sarampo, tubercu-

**O objetivo de uma política de saúde para os povos e grupos de migrantes deve tratar de proteger os migrantes, indivíduos e famílias, como também as comunidades recipientes da migração**

lose e outras. O assentamento inicial dos migrantes sempre apresenta condições deficientes de saneamento básico: abastecimento de água deficitário em seus aspectos quantitativo e qualitativo; falta de higiene e de condições dignas de moradia; lixo amontoado, lugar para a procriação de insetos, roedores e animais domésticos, todos capazes de transmitir doenças que podem debilitar ou causar mortes. Pior do que a procriação de animais é a presença de pessoas que passam a viver sobre os monturos de lixo, para extrair seus alimentos e os seus meios de sobrevivência.

### **3. Os migrantes e a cidadania: propostas operativas**

Quanto às propostas concretas para a tutela e promoção dos direitos dos migrantes, sinalizamos as seguintes<sup>2</sup>:

#### 3.1. Emigrantes:

- a) Reafirmar que os migrantes que se deslocam por diversas razões são sujeitos de direitos humanos e, por isso, devem ser respeitados em qualquer momento, circunstância ou lugar em que se encontrarem. Esses direitos são inalienáveis e devem ser garantidos antes, durante e mesmo depois de seu êxodo ou regresso aos seus lares;
- b) Assinaturas e acordos e convenções multi ou bilaterais entre países, a fim de assegurar reciprocamente os direitos dos emigrantes;
- c) Criar serviços de assistência jurídica em embaixadas e consulados e garantir-lhes a infra-estrutura e os recursos financeiros suficientes para defender os direitos dos emigrantes, sobretudo dos presos;
- d) Agilizar meios rápidos e eficientes para operar as remessas financeiras dos emigrantes do exterior.

#### 3.2. Imigrantes:

- a) Criar uma Lei de Migrações, adequada à atual realidade migratória e à proteção dos direitos humanos<sup>3</sup>;
- b) Ter garantido o respeito dos direitos à saúde e à educação, independentemente da regularização da documentação;
- c) Facilitar o acesso à documentação necessária para o trabalho;
- d) Combater toda forma de exploração dos trabalhadores estrangeiros, com destaque por aqueles que são reduzidos a condições similares à escravidão;

- e) Aderir à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares de 1990<sup>4</sup>;
- f) Garantir a igualdade de direitos trabalhistas e previdenciários entre os nacionais e os estrangeiros;
- g) Desenvolver campanhas educacionais e formativas interculturais a fim de promover o respeito e o diálogo com a diversidade cultural dos estrangeiros, rechaçando toda forma de preconceito, discriminação, xenofobia e etnocentrismo;
- h) Facilitar a revalidação dos diplomas e outros títulos de estudo obtidos fora do Brasil.

### 3.3. Tráfico humano:

- a) Realizar levantamentos a fim de diagnosticar as redes das máfias e organizações criminosas que atuam no sentido de cooptar pessoas para o tráfico humano ou o tráfico de migrantes;
- b) Aplicar instrumentos internacionais de combate ao tráfico internacional, monitorando-os;
- c) Aparelhar as polícias de fronteiras para o combate ao tráfico de pessoas;
- d) Desenvolver políticas sociais e educacionais voltadas às populações mais vulneráveis ao tráfico;
- e) Criar redes internacionais entre as instituições públicas e não-governamentais dedicadas ao combate ao tráfico humano para a troca de experiências e informações.

### 3.4. Refugiados:

- a) Garantir aos solicitantes de refúgio que seus direitos fundamentais sejam equiparados aos dos cidadãos brasileiros;
- b) Aumentar o compromisso governamental e não-governamental para o reassentamento no Brasil de *desplazados* colombianos;
- c) Aparelhar e formar as polícias de fronteiras para identificar os migrantes que se encaixam na definição de refugiados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. *Censo 2000*. Rio de Janeiro, 2000.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, Define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 139, 23 jul. 1997. Seção 1, p. 15822 - 15824.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/asilo/lei16htm>. Acesso em 01 fev. 2007.

## NOTAS

<sup>1</sup> Dados mais precisos podem ser encontrados em MILESI, Rosita. *Refugiados e pessoas sob o amparo do ACNUR: Dados mundiais e do Brasil*. Disponível em [www.migrante.org.br/ref\\_pess\\_soboamparodoACNUR\\_19jun05.doc](http://www.migrante.org.br/ref_pess_soboamparodoACNUR_19jun05.doc)

<sup>2</sup> Para mais referências sobre propostas concretas de políticas públicas migratórias, ver *Políticas Públicas para as Migrações Internacionais: Migrantes e Refugiados*, publicação em conjunto do ACNUR, do IMDH e do gabinete do Deputado Federal Orlando Fantazzini.

<sup>3</sup> Sobre perspectivas de uma nova Lei de Estrangeiros no Brasil sob o ponto de vista da sociedade civil, ver: MILESI, Rosita. *Algumas Reflexões em termos de Princípios sobre o Anteprojeto de Lei de Estrangeiros*. Disponível em [www.migrante.org.br/reflexoes\\_anteprojeto\\_lei\\_de\\_estrangeiros.doc](http://www.migrante.org.br/reflexoes_anteprojeto_lei_de_estrangeiros.doc).

<sup>4</sup> O texto completo da Convenção pode ser acessado em: [http://www.csem.org.br/convencao\\_port.doc](http://www.csem.org.br/convencao_port.doc)

## VI – Pescadores e Pescadoras

## **PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)**

**Artigo 6º – 1** Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 170 –** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- III – função social da propriedade.
- IV – livre concorrência.
- V – defesa do consumidor.
- VI – defesa do meio ambiente.
- VII – redução das desigualdades regionais e sociais.
- VIII – busca do pleno emprego.

# **COMUNIDADES PESQUEIRAS E DIREITOS HUMANOS**

## **CONSELHO PASTORAL DOS PESCADORES<sup>1</sup>**

### **Introdução**

O grupo social dos pescadores e pescadoras artesanais<sup>2</sup> é numericamente expressivo no território brasileiro, área extremamente propícia para a pesca, com seu extenso litoral e um grande número de rios, lagos, baías, açudes, barragens, dentre outros ambientes adequados à atividade. Não obstante a grande quantidade de trabalhadores e trabalhadoras a ela dedicados e a sua importância estratégica para a segurança alimentar e o equilíbrio social do País, esse grupo social é quase invisível na complexa teia de relações sociais, nos estudos, estatísticas, programas e desenvolvimento de políticas e sofre grande discriminação.

Podemos afirmar também que os(as) pescadores(as) têm uma renda familiar baixíssima e estão à margem das políticas do Estado. Buscaremos refletir como esses dois fatores estão intimamente ligados e possuem uma relação quase de causa e efeito. Além do mais, tais atores estão em confronto direto com o grande capital industrial, pois disputam algo comum – a riqueza ambiental. Nessa disputa desigual evidencia-se a violência a que estão expostos, a qual, na maioria das vezes, perde-se no silêncio e na impunidade.

Uma das principais causas da baixa renda dos(as) pescadores(as) é o desequilíbrio ambiental. Quando isso ocorre, o principal indicador é a diminuição ou evasão dos estoques, refletindo imediatamente na sua renda, proveniente da pesca extrativista. Outro elemento que incide fortemente na renda desse grupo é a falta de investimentos na infraestrutura e na cadeia produtiva. Comunidades que não possuem eletrificação enfrentam muita dificuldade para estocar a produção e conseqüentemente ter maior competitividade no mercado capitalista. Da mesma maneira essa competitividade torna-se vulnerável em um ambiente marcado pela falta de estradas para escoamento da produção, transporte marítimo, capacitação e infra-estrutura para um beneficiamento mais aprimorado da produção, dentre outros fatores.

Nesse contexto de diminuição dos estoques, disputa com empreendimentos poderosos e falta de investimentos na cadeia produtiva, é importante salientar que os(as) trabalhadores(as) estão desprovidos dos direitos sociais básicos como saúde, educação, transporte, segurança, fato que agrava ainda mais a sua situação de exclusão. Quando nos reportamos às mulheres pescadoras, a situação agrava-se sobremaneira pela discriminação por parte das entidades formais de representação da categoria e de órgãos públicos que não reconhecem as atividades produtivas desenvolvidas por elas que, por sua vez, sem documentação não têm acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários.

Esse painel geral da situação da violação dos direitos humanos dos pescadores e pescadoras será desenvolvido em três grandes blocos: 1) as agressões ambientais; 2) a disputa pelo território; e 3) a ausência de políticas públicas e a ação do Estado. O texto mostra, finalmente, dois casos concretos, alguns avanços e recomendações.

## **1. As agressões ambientais**

O Artigo 225 da Constituição Federal ressalta: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. No entanto, na prática, ocorrências inviabilizam o cumprimento ao preceito constitucional. Entre as que mais atingem os pescadores e as pescadoras artesanais, destacamos:

## 1.1. Poluição dos rios e mares

O lançamento de esgoto doméstico e hospitalar sem nenhum tipo de tratamento nos córregos, rios, baías e mar, os dejetos originados nas indústrias, os metais pesados despejados pelas mineradoras e garimpeiros, os resíduos de agrotóxicos da grande, média e pequena agricultura, além de trazerem sérios riscos à saúde das populações ribeirinhas e aos pobres que vivem nas periferias das cidades, contribuem com a diminuição do pescado e em muitos casos com a morte de cardumes e/ou extinção de espécies. Isso fere um dos direitos fundamentais das pessoas: ter um ambiente limpo e saudável. Nesse sentido, os pescadores e pescadoras artesanais são ainda mais prejudicados porque seu sustento e sua dignidade de vida dependem diretamente de um espaço aquático limpo e preservado. Água limpa para o(a) pescador(a) significa peixe sadio e em abundância, o que para ele e ela é vida; água suja e poluída é sinônimo de peixe contaminado e escasso, o que para o pescador(a) é morte. Destacamos aqui em especial a empresa Votorantim, que tem causado sérios problemas de degradação ambiental e violência a inúmeras comunidades de norte a sul do País, poluindo água de rios e mares, deslocando comunidades inteiras e provocando situações de terrorismo, medo, intriga e violências nas comunidades atingidas.

**Água limpa  
para o(a)  
pescador(a)  
significa peixe  
sadio e em  
abundância**

## 1.2. Grandes projetos: transposição, barragens e hidrelétricas

### 1.2.1. Transposição do Rio São Francisco

O Estado brasileiro, por meio do governo federal, insiste em transpor as águas do Rio São Francisco para o nordeste setentrional (Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará), onde cerca de 70% da água transportada é para a irrigação e carcinocultura, para alimentar o agrohidronegócio. Com a devastação do cerrado, onde se concentra a maior parte das nascentes que alimentam o rio, muitas morreram, diminuindo a vazão dele. Nas condições atuais, os(as) pescadores(as) da Bacia do Rio São Francisco estão quase impossibilitados de exercer sua atividade, pois a água que chega é insuficiente para inundar os alagadiços e alimentar as lagoas marginais, dificultando a reprodução das espécies, diminuindo os cardumes e deixando esses(as) profissionais sem o principal produto que é o peixe. Caso o projeto de transposição venha a ser implantado, o exercício da pesca ficará seriamente ameaçado, tirando o direito de milhares de pessoas e centenas de comunidades tradicio-

nais ribeirinhas de exercerem seu ofício, que sempre foi um meio de subsistência delas.

### 1.2.2. Hidrelétricas

Embora o Brasil seja um país rico em fontes diversificadas de energia, como por exemplo energia solar e energia eólica, entre outras, os administradores públicos fazem opção pela construção de hidrelétricas que têm um custo social e ambiental muito alto. A maioria das barragens construídas nos rios brasileiros não possui escada para peixe, impedindo a reprodução de espécies de piracema, diminuindo ou em muitos casos extinguindo espécies, além de relocar centenas de pessoas de seus locais de origens, pagando indenizações irrisórias e em muitos casos suprimindo toda a manifestação cultural delas. As cheias e vazantes irregulares das barragens trazem sérios prejuízos para os(as) pescadores(as) e comunidades ribeirinhas em geral. Nos anos em que as barragens acumulam pouca água, a reprodução de peixe é pequena, o que faz diminuir os estoques e conseqüentemente a captura e leva os(as) pescadores(as) a terem menos renda, privando-os(as) de direitos fundamentais como alimentação, moradia e outros. Em muitos casos, as barragens alteram radicalmente o ecossistema e a biodiversidade, como é o caso concreto da hidrelétrica de Pedra do Cavalo, na Bahia, que ameaça deixar mais de vinte mil pescadores e pescadoras sem sua fonte de renda e sustento das famílias.

### 1.2.3. Pesca predatória

As atividades extrativistas beneficiam as pessoas, já que a própria natureza se encarrega de produzir e reproduzir o produto extraído. Por isso cabe ao Estado regulamentar, ordenar e fiscalizar e aos grupos cuidar e praticar o extrativismo de forma racional para que o produto extraído não venha a se tornar escasso ou se extinguir. A pesca, como tal, deve ser regulamentada por meio dos órgãos públicos, que definem os tipos de instrumentos e prática legal e ilegal. Entre as ilegais podemos destacar a pesca com bomba, com rede de arrasto, uso de redinha para capturar o caranguejo, etc, porém o que se vê é o uso desses instrumentos depredando o ambiente e diminuindo os estoques. O arrasto, exercido em grande parte pelos armadores de pesca industrial, é uma das principais causas de diminuição dos estoques de peixe no País.

**A pesca, como tal, deve ser regulamentada por meio dos órgãos públicos, que definem os tipos de instrumentos e prática legal e ilegal**

Existe também essa prática por simples pescadores artesanais, que sem outra alternativa de vida, para não verem seus filhos morrerem de fome, partem para esse expediente. O Estado se omite de suas responsabilidades de fiscalizar e ter um banco de dados sobre os estoques, de licenciar um número de pescadores(as) compatível com o que os estoques suportam e de buscar outras alternativas para as famílias que vão para a pesca nos períodos de restrição por não terem outro meio de sobrevivência.

#### 1.2.4. Carcinicultura

De norte a sul, a costa brasileira é formada por abundantes áreas de manguezais e grandes estuários e constitui-se em locais importantes de reprodução da fauna marinha, ricas em diversidade da fauna e flora, onde se reproduzem inúmeras espécies de crustáceos e moluscos, além de muitas espécies de peixes do mar e dos rios. Os estuários, as lagoas e os canais de maré, ambientes úmidos distribuídos ao longo da zona costeira e no qual, em grande parte, estão instalados os manguezais, representam, há séculos, ecossistemas de elevada importância biológica e socioeconômica para as comunidades tradicionais litorâneas. Segundo a definição proposta pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente, o manguezal é:

Um ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeito à ação das marés, formando por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os estados do Amapá e Santa Catarina. (Conama) nº 303/2002 (Artigo 1º, inciso IX).

Essa resolução falha ao não descrever como partes do ecossistema manguezal, apicuns, gamboas, canais de maré, bancos e flechas de areia e argila, componentes importantíssimos, pois são responsáveis pelas correlações entre transporte de sedimentos, correntes marinhas, oscilações diárias de ondas e marés e ação dos ventos. O manguezal atua como suporte ambiental para a pesca, favorecendo a segurança alimentar advinda das atividades de subsistência e dos estoques de pescado ao longo da zona costeira. Seu conjunto de unidades e feições específicas (manguezal, apicum, gamboas, canais de maré e bancos e flechas de areia e argila) constitui um ecossistema dos mais complexos do planeta e é de

**O manguezal atua como suporte ambiental para a pesca, favorecendo a segurança alimentar advinda das atividades de subsistência e dos estoques de pescado ao longo da zona costeira**

fundamental importância na geração e produção de vida animal, principalmente a marinha, considerado no mundo científico e nas comunidades que sobrevivem da biodiversidade que sustenta como “berçário da vida”.

Os impactos ambientais relacionados com o desmatamento da vegetação de mangue, impermeabilização do solo, extinção de setores de apicum e lançamento de efluentes domiciliares e industriais, modificam as propriedades bioquímicas e físicas do sistema, bem como alteram a qualidade e quantidade de água para as reações ecodinâmicas relacionadas com a expansão da biodiversidade. Segundo JUMA (1997) o déficit de nutrientes no ecossistema marinho promovido pela degradação do manguezal representou perdas anuais de aproximadamente 4,7 milhões de toneladas de peixe e 1,5 milhão de toneladas de camarão marinho para a indústria pesqueira, sem contar com os recursos que ainda não foram calculados (ostras, caranguejos, aves, etc.).<sup>3</sup>

Embora seja o manguezal uma fonte muito importante de alimento para as populações litorâneas, vem sendo destruído por inúmeras práticas devastadoras; entretanto, o maior impacto na promoção do desequilíbrio ambiental nas áreas de pesca das comunidades tradicionais tem sido a criação de camarão em cativeiro (carcinicultura) em escala industrial. Esses empreendimentos afetam as comunidades em várias dimensões: impactos ambientais nos estuários e supressão de território das comunidades, obstaculizadas nos acessos às áreas de pesca e provocando situações de violência. Para a sua viabilização, estão sendo privatizadas as terras da União, utilizadas para implantação de viveiros de camarão tradicionalmente utilizadas para o extrativismo (animal e vegetal). Tanto são colocadas cercas que impedem o acesso de pescadores(as), agricultores(as) e índios(as) às áreas de pesca, quanto vem acontecendo repetidamente a expulsão delas de suas áreas de trabalho e moradia. Ameaças e violência por parte dos seguranças das fazendas de camarão, impedindo acesso às áreas de extrativismo, têm sido parte do cotidiano no entorno destas fazendas.

Outro agravante são os produtos químicos utilizados nas atividades de produção em cativeiro, dentre os quais cloro, calcário, uréia, silicato e superfosfato. Sua função é controlar as propriedades químicas da água e do solo (pH, alcalinidade, material em suspensão, salinidade). Constatou-se também a utilização de metabissulfito de sódio durante a etapa de despesca. Trata-se de um composto oxidante que, ao ser lançado no ambiente, diminui a concentração de oxigênio dissolvido e pode pro-

vocar a morte de organismos aquáticos. Segundo relatos de comunidades que vivem no entorno dessas fazendas, outras espécies como o sururu, a ostra, etc, desaparecem após essa atividade. Como conseqüências, danos ambientais, socioeconômicos e culturais às comunidades tradicionais da zona costeira; deslocamento e migração das comunidades tradicionais para as cidades de médio porte e metrópoles; deterioração da qualidade de vida e da segurança alimentar; têm sido resultados da ação que vem se dando de forma predatória e, na maioria das vezes, com a convivência dos órgãos ambientais, principalmente os estaduais.

## **2. Ameaça à permanência e expulsão no território de origem**

As populações tradicionais pesqueiras vivem, na maioria das vezes, em áreas cobiçadas pela especulação imobiliária e que interessam a um modelo de turismo excludente, luxuoso cuja perspectiva é a do desenvolvimento da náutica de lazer, a qual prevê a instalação de grandes empreendimentos, hotéis, resorts e espaço para jet-ski. Para instalação desses equipamentos, é prevista a remoção de comunidades tradicionais inteiras, além de suprimir áreas de manguezal ou proibir o acesso, tudo para garantir o conforto de um turismo predatório que não representa grande investimento para o País nem o desenvolvimento da população local. De norte a sul registram-se conflitos entre comunidades e grandes empreendimentos. Na região do Rio São Francisco os(as) pescadores(as) disputam também espaço com os projetos de irrigação e com médios agricultores que ocupam a margem do rio, colocando cercas, impedindo acesso e obstruindo equipamentos de pesca.

As comunidades tradicionais pesqueiras não têm, geralmente, a posse da terra onde precisam viver. Moram em áreas dominadas por latifúndios, muitas das terras griladas. Mesmo quando habitam terras públicas e ocupam-nas por mais de três gerações, a posse ou cessão de uso está sempre nas mãos dos fazendeiros. Dessa forma, vivem intensas situações de conflito, violência, subjugo e violação de direitos humanos.

## **3. A ação do Estado e a ausência de políticas públicas**

Na maioria das vezes, as comunidades pesqueiras são desprovidas de qualquer ação do Estado no que diz respeito ao acesso a políticas públi-

**As populações tradicionais pesqueiras vivem, na maioria das vezes, em áreas cobiçadas pela especulação imobiliária**

**Por conta da baixa renda e da natureza das atividades, as famílias necessitam que os filhos participem do trabalho já desde muito cedo e em virtude da inadequação da escola**

cas e/ou sociais. A maior parte está desprovida de infra-estrutura básica que vai desde as vias de acesso, saneamento básico e ainda há comunidades desprovidas de energia elétrica, o que vai relegá-los(as) ainda mais à condição de sujeição, dependência e exclusão.

Pessoas das comunidades pesqueiras têm acesso apenas ao primeiro ciclo de ensino fundamental, o que corresponde ao período de primeira à quarta série do antigo primário. Mesmo naquelas que têm equipamentos escolares, a prática de educação é inadequada à realidade do modo de vida dos(as) pescadores(as) onde a temporalidade está regida por outros fatores como marés, luas, etc. Por conta da baixa renda e da natureza das atividades, as famílias necessitam que os filhos participem do trabalho já desde muito cedo e em virtude da inadequação da escola à realidade das comunidades pesqueiras está explicada grande incidência de analfabetismo entre jovens e adultos.

No tocante ao acesso à saúde, na maioria das comunidades inexitem ações básicas. As distantes dos centros urbanos não contam com postos médicos, há dificuldade, principalmente entre as mulheres, para garantir o socorro e a atenção necessária nos momentos de necessidades para elas e os filhos. No Encontro Nacional de Pescadoras<sup>4</sup>, foram relatados casos de comunidades, especialmente localizadas em ilhas, nos quais várias mulheres já pariram em canoas e barcos, o que acarretou má-formações, doenças psíquicas e até mortes de crianças, no deslocamento às maternidades distantes. Também há que se destacar problemas associados a transporte e socorro fácil.

Ainda sobre ações de saúde, não há ações preventivas nas comunidades pesqueiras, bem como o estudo das doenças recorrentes nessas comunidades que, via de regra, são problemas de coluna, reumáticos, hipertensão arterial, ocular, etc, as quais estão relacionadas à atividade profissional e que têm a ver com todo um processo de prevenção, garantias de condições no trabalho e educação para a saúde.

No que se refere aos direitos trabalhistas e previdenciários garantidos pela legislação aos(as) pescadores(as) artesanais, os(as) quais são segurados especiais, grande parte os desconhece e não tem a documentação que comprova o exercício da atividade profissional. As mulheres pescadoras estão impedidas de usufruir tais direitos, principalmente a aposentadoria e o seguro-defeso, por inúmeros processos de discriminação

e negação da atividade profissional pelas entidades de classe, especialmente colônias, e pelos órgãos governamentais responsáveis pela emissão de documentos que comprovam a ocupação profissional. Milhares de mulheres pescadoras que, pela realidade local ou pela divisão social do trabalho familiar, não extraem pescado e exercem algumas tarefas importantes na cadeia produtiva e de geração de renda, principalmente beneficiamento e venda do pescado e confecção de apetrechos de pesca, estão alijadas dos direitos trabalhistas e previdenciários, pois vigora um Código de Pesca, datado de 1967, que não as reconhecia como profissionais da pesca.

Ainda em relação aos direitos previdenciários, inexistem estudo e classificação das doenças ocupacionais decorrentes da atividade dos(as) pescadores(as), fato que vai acarretar a negação pelos peritos do INSS dessas doenças ocupacionais. Inúmeras mulheres que exercem a mariscação estão desenvolvendo LER (Lesão por Esforço Repetitivo)<sup>5</sup> e pela falta de estudos e desconhecimento dos peritos lhes é negado o direito, e, em muitos casos, chefes de família, impedidas de exercer a profissão e sem acesso aos direitos devidos, ficam dependentes da solidariedade comunitária.

São muito poucos os investimentos na cadeia produtiva da pesca artesanal e nas comunidades pesqueiras. A competitividade com o mercado capitalista as torna vulneráveis em um ambiente marcado pela falta de estradas para escoamento da produção, transporte marítimo, capacitação e infra-estrutura para beneficiamento mais aprimorado, etc. Os créditos são inadequados à realidade econômica dos pescadores e das pescadoras, e quando se trata do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), a linha que os(as) pescadores/as podem acessar é irrisória e não permite adquirir equipamentos necessários ao exercício da atividade. Diante disso, os(as) pescadores(as) ficam nas mãos dos atravessadores.

Especificamente sobre a Política Nacional de Pesca, a criação da Secretaria de Aquicultura e Pesca (SEAP) evidenciou o reflexo das linhas gerais de condução do governo. A maior parte dos recursos disponíveis está direcionada à renovação da frota pesqueira industrial e aos grandes empreendimentos de criação de camarão exótico para exportação (agronegócio) com o argumento da geração de empregos. Observa-se, porém, que, em vez de gerar empregos, tais investimentos tiram postos de

**Os assaltos  
ameaçam a  
“tranqüilidade”  
dos(as)  
pescadores(as)  
artesanais, que  
buscam, por  
meio da pesca,  
meios de  
sobrevivência  
para si e suas  
famílias**

trabalho, pois são altamente agressivos ao meio ambiente, e prejudicam milhares de pescadores e pescadoras, inviabilizando a pesca nos estuários onde estão instalados. Os verdadeiros motivos desses investimentos estão relacionados com a política de exportação do governo com vistas a atrair moedas estrangeiras para cumprir os acordos econômicos.

As políticas desenvolvidas pela SEAP para a pesca artesanal são poucas e insuficientes. No conjunto das comunidades não estão sendo percebidas mudanças, os investimentos não são estruturais e por demais insuficientes além de não priorizar questões centrais na vida e no trabalho dos(as) pescadores(as) artesanais. Um fato relevante é que na política de pesca, o governo tem demonstrado uma face bastante autoritária. É realizada uma infinidade de eventos e criadas estruturas direcionadas para a participação popular na construção de políticas públicas, porém esses espaços geralmente são viciados, manipulados e conduzidos de modo a legitimar as ações desenvolvidas pelo governo. Além do mais, tem sido feito um esforço importante pelos organizadores para impedir que temas complexos e importantes para os pescadores artesanais sejam discutidos, como os impactos da criação de camarão em fazendas e a pesca com arrasto, dentre outros.

Salientamos, por outro lado, que a participação tem sido um elemento muito importante na conjuntura. São espaços de articulação dos trabalhadores, de formação de novas lideranças, proporcionam uma visão de conjunto dos problemas que lhes afligem e possibilitam uma intervenção cada vez mais qualitativa na defesa de seus interesses. Nestes dois anos de mobilização da categoria para interagir com o governo, o resultado tem sido um acúmulo de experiência que aponta para uma qualificação e fortalecimento do movimento popular entre os pescadores.

#### **4. Casos particulares de violência**

##### **4.1. Pirataria no Pará**

Os assaltos ameaçam a “tranqüilidade” dos(as) pescadores(as) artesanais, que buscam, por meio da pesca, meios de sobrevivência para si e suas famílias e que, mesmo assim, estão sendo ameaçados por quadrilhas fortemente armadas que se lançam nas águas com intuito de agredir os usuários das áreas marítimas, especialmente os(as) pescadores(as) e trabalhadoras embarcadas, especialmente no Estado do Pará.

Os estudos do Ibama/Cepnor de 2004 classificam o Pará como o primeiro produtor de pescado do País – há estimativas de cerca de 100 toneladas diárias e um contingente de aproximadamente 100 mil pescadores. Porém, nos últimos anos a produtividade vem sofrendo queda, não só devido à grande pressão sobre os recursos pesqueiros e à operação da pesca de arrasto próximo da terra como também ao medo de assaltos, que leva os pescadores a evitar pescas noturnas.

Embora os dados do Sistema de Segurança Pública do Núcleo de Inteligência Policial do Governo do Pará, de março de 2001, não permitam identificar o número de pescadores atingidos com essa prática, revelam o quanto vem ela crescendo, atingindo não só os barcos pesqueiros mas também embarcações de passageiros, balsas, geleiras, nas águas e nos portos. A situação se agrava porque muitos pescadores não denunciam por medo e falta de apoio dos órgãos competentes; não há, por parte do poder público, um compromisso com a resolução do problema. O depoimento de um pescador de Vigia explicita essa situação:

Os pescadores pouco procuram a delegacia para prestar queixas, pois acham que de nada adianta. E, quando o fazem, acabam confirmando as suspeitas de não serem atendidos. Estamos jogados à sorte, vai chegar um dia que nem para pesca poderemos mais sair e aí vamos ser levados a roubar e criar no vício.

PERÍODO DE OCORRÊNCIA	ÍNDICE DE ROUBOS	ÍNDICE DE FURTOS	LOCAL ONDE OCORREM OS ASSALTOS			PESSOAS ENVOLVIDAS NOS ASSALTOS		INSTRUMENTOS UTILIZADOS NA EXECUÇÃO DOS ASSALTOS		
			BELÉM	BAHIA	MUNICÍPIOS	Nº DE PESSOAS	NÃO IDENT.	BARCOS	ARMAS	OUTROS
1995	47	45	29	04	14	95	17	17	21	06
1996	42	22	23	02	02	103	11	01	13	28
1997	58	57	28	08	08	250		29	53	-
1998	45	44	26	01	01	223		33	39	01 taxi
1999	29	29	16	02	02	106		19	28	-
2000	44	43	06	03	03	183		32	41	-
2001	16	16	03	01	01	84		14	17	
<b>Total</b>	<b>281</b>	<b>256</b>	<b>131</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>1.044</b>	<b>28</b>	<b>145</b>	<b>212</b>	<b>35</b>

Fonte: Sistema de Segurança Pública/Núcleo de Inteligência Policial/Governo do Estado de Pará – 2001.

As quadrilhas atuam em pontos e horários estratégicos, geralmente à noite, nos municípios de Vigia, Soure, Mosqueiro, São Caetano, Barreta e Cachoeira do Arari, mas também em portos localizados em Belém, onde, em sete anos, ocorreram 131 assaltos que vitimaram grande número de pessoas (1.044 identificadas). Esses crimes parecem ser realizados por uma organização muito bem articulada e que dispõe de equipamentos modernizados como revólveres, escopetas, pistolas, fuzis, rifles, metralhadora, barcos, voadeiras e lanchas. Um pescador de Colares (Narciso, 37 anos) desabafa:

*“Tinha meu barco financiado, roubaram de mim e levaram tudo, hoje estou sem nenhum e o pior é que nem podemos fazer nada, eles têm voadeiras e ficam passando de um lado para outro na nossa frente vigiando quem sai para pescar para depois assaltar.”*

#### 4.2. Violência da carcinicultura em Salinas das Margaridas – Bahia

Pescadores e marisqueiras de Salinas das Margaridas denunciaram a situação instalada por uma empresa de carcinicultura na cidade:

##### 4.2.1. Supressão do território de pesca

A cada dia a empresa amplia a área utilizada para criar camarão e avança sobre a área de pesca dos pescadores. A ação se dá a partir de duas estratégias: a) ampliação dos tanques administrados pela própria empresa; e b) repasse da administração dos tanques para terceiros, geralmente vereadores, comerciantes e parentes de políticos, com uma sistemática segundo a qual a empresa fornece toda a tecnologia, alevinos, insumos e suporte e os terceirizados repassam a ela o produto final.

As principais marcas da supressão do território de pesca são a implantação de cercas de arame farpado e a plantação de espinhos nas regiões por onde pescadores passam, que têm-lhes ocasionado graves ferimentos, principalmente naqueles mais idosos. Os espinhos são impedimentos para que os pescadores possam alcançar as regiões de manguezal, deixando o caminho livre para a empresa ampliar os viveiros.

#### 4.2.2. Forte impacto ambiental

O crescimento desordenado da atividade da carcinicultura em Salinas das Margaridas, promovido pela empresa, provoca impacto ambiental destruidor sobre o ecossistema da região:

a) A construção dos tanques ocorre principalmente em área de manguezal, conforme farto material de documentação, como fotografias convencionais, fotos aéreas e filmagens. Além de ter o território suprimido, a comunidade é prejudicada ambientalmente, pois é no manguezal que a maioria das espécies habita e se desenvolve. A diminuição do manguezal implica necessariamente no menor volume do pescado e conseqüentemente no empobrecimento da população.

b) Elevação do índice de matéria orgânica no estuário: a água contida para criação do camarão exótico é sobrecarregada de matéria orgânica de diversas maneiras – resíduos da ração, fezes e urina do animal –, que se acumulam por cerca de três meses. No momento da despesca toneladas são lançadas no mar condenando uma infinidade de espécies locais ao desaparecimento.

c) Lançamento de remédios, especialmente fungicidas e bactericidas e antibióticos, além de outros produtos químicos como o metabissulfito e o cloro. A conseqüência é o desequilíbrio de todo o frágil ecossistema marinho, condenando as espécies locais ao desaparecimento.

Esses impactos acumulados estão levando ao desaparecimento de diversas espécies da região, como lambreta, peguari, sururu e ostra. Outros crustáceos como o siri e o caranguejo foram quase exterminados. O único pescado que resiste na região é o sarnambi, porém percebe-se já uma doença que impede o molusco de crescer e causa uma superpopulação de minúsculos. Além disso, esse animal está se deteriorando rapidamente, o que aponta para modificações na estrutura genética do animal. As aves migratórias também são prejudicadas com a diminuição do estoque, o que traz impactos para espécies raras que têm importância para a humanidade.

Os pescadores queixam-se de problemas de pele, coceiras, bolhas, feridas que são causados pelos produtos químicos que a empresa lança ao mar. Mas os impactos não trazem prejuízos apenas para a população tradicional do município. Como o estuário da região tem importância

**O crescimento desordenado da atividade da carcinicultura em Salinas das Margaridas, provocou um impacto ambiental destruidor sobre o ecossistema da região**

estratégica para a Baía de Todos os Santos, evidencia-se que os reflexos repercutem em diversas outras comunidades.

Existem ações civis públicas abertas contra algumas empresas de criação de camarão sediadas no município, mas até o presente momento medidas mais efetivas não foram tomadas pelas autoridades. Devido à mobilização da comunidade, foi decretado o embargo de alguns empreendimentos, mas até agora isso não foi concretizado.

#### 4.2.3. Violência por parte dos vigilantes da empresa

Diante da situação de supressão, apropriação ilícita do território de pesca da população tradicional negra, e da diminuição acentuada do pescado devido aos impactos da empresa sobre o ecossistema há forte disputa pelo território. Certos de que estão sendo lesados e da irresponsabilidade ambiental da empresa que inviabiliza a atividade tradicional da pesca na região, pescadores famintos lançam redes e tarrafas sobre os tanques construídos em áreas de manguezal na esperança de manter a sobrevivência de suas famílias como faziam seus antepassados centenas de anos atrás. Com objetivo de reprimir a resistência deles, policiais foram contratados para reprimi-los.

O conflito chegou ao ponto crítico em 2000, quando cerca de 30 famílias de pescadores ocuparam uma área adjacente ao manguezal no bairro Nova Brasília, periferia do município de Salinas das Margaridas. Houve forte reação da empresa, que se apresentou como proprietária da área. A primeira abordagem policial foi feita por um major da Polícia Militar que, sensibilizado com a situação real de carência e da luta da comunidade por moradia, teve uma relação respeitosa de diálogo, fato que possibilitou a uma comissão da comunidade buscar apoio de entidades de defesa de direitos humanos. Algumas lideranças visitaram entidades de apoio em Salvador, o que fortaleceu a luta e possibilitou a permanência da comunidade até hoje no local.

Um fato emblemático desse episódio ocorreu quando prepostos da empresa passaram um cabo de aço em volta da casa da pescadora Nildete Alves de Jesus, 31 anos, conhecida como Nega, prenderam-no no trator da empresa e arrastaram-no, destruindo completamente a casa com todos os pertences. A pescadora só não foi mutilada pois foi retirada a tempo pelos companheiros. Desde esse conflito, a comunidade

tem sido vítima cada vez mais de violência por parte da empresa e de seus prepostos da segurança.

Em 2001, enquanto jovens moradores da Comunidade de Nova Brasília jogavam futebol em uma área de preservação permanente (apicum), por volta de dezessete horas, quatro homens mascarados saíram de um veículo e interromperam a partida de futebol com agressões e xingamentos. Um deles mantinha um revólver apontado para os jovens. Logo houve correria e Paulo Marinho de Almeida (na época com 29 anos) foi alvejado por um tiro que entrou nas nádegas e saiu na perna. Mário Negreiros dos Santos teve um tiro disparado contra si mas conseguiu escapar. Nesse episódio, dois jovens foram espancados e jogados com violência no porta-malas do carro. Em seguida, segundo seu depoimento, foram levados para dentro da empresa onde, na presença de pessoas que se identificaram como policiais civis e militares, foram agredidos e aprisionados. Um deles foi socorrido por outros policiais, mas o segundo levado para uma estrada deserta nas proximidades da Ponte do Funil (que liga a ilha de Itaparica ao município de Jaguaripe) e submetido a espancamento até por fim ser lançado dessa ponte ao mar. Ele conseguiu sobreviver e hoje é perseguido e está ameaçado de morte..

Outro pescador foi seqüestrado nas proximidades da praça da Vila do Dendê na noite de 16 de março de 2004. Os agressores o espancaram e o aprisionaram dentro da empresa de carcinicultura até o dia seguinte, e no final da tarde chegou ao conhecimento da comunidade que ele havia sido assassinado. Sobre esse fato, alguns pontos:

§ Na tarde em que o crime aconteceu, funcionários da empresa foram dispensados do trabalho de maneira inexplicável;

§ O pescador foi assassinado após a chegada de um coronel da PM na cidade. Moradores acreditam que o militar tenha sido o executor ou o mandante do crime porque, após a chegada dele ao local do crime, foi ouvido um tiro e foi ele quem comunicou à delegacia sobre o corpo. Quando os policiais chegaram até o viveiro, foi o próprio coronel e um chefe de segurança da empresa que entraram na água para procurar o corpo submerso e depois de alguns minutos içaram-no. De maneira muito estranha, o corpo estava amarrado pela cintura a uma das estacas usadas para alimentar os camarões;

§ O inquérito policial iniciado sobre o caso do assassinato do pescador concluiu que o autor do disparo é desconhecido e ninguém foi indiciado.

do. A Promotoria de Nazaré das Farinhas devolveu o inquérito à delegacia para que sejam indiciados os suspeitos.

Outras ações violentas são praticadas contra pescadores homens e mulheres, adultos, jovens e crianças. Descrevemos algumas delas a seguir:

- Um pescador foi abordado por prepostos da empresa quando vinha da pescaria por volta de 9 horas. Os agressores foram os seguranças da empresa e roubaram os apetrechos de pesca, agrediram o jovem com uma arma apontada para sua cabeça e conduziram-no até a porta da delegacia onde foi espancado com a parte não cortante de um facão. O jovem escapou e refugiou-se em casa. Outro foi espancado na porta de casa, na frente dos filhos, pelos mesmos seguranças.

- Um pescador, quando ia cuidar de sua embarcação, foi abordado por um segurança da empresa de forma violenta. Este portava uma escopeta e ameaçou atirar. Apesar da queixa registrada na delegacia com duas testemunhas, nada foi feito. Outro relatou que teve dois tiros de revólver disparados contra si pelos vigilantes da empresa quando vinha da pescaria. Também mais um relatou que foi abordado de maneira violenta, espancado, algemado e submetido a toda espécie de humilhação.

- Em 16 de julho de 2004 dois pescadores estavam caminhando na rodagem principal de acesso a Salinas das Margaridas, quando foram interceptados pelo chefe da segurança da empresa. Com uma pistola, ordenou que um seguisse o caminho e agrediu o outro com várias coronhadas na cabeça. Conduzido ao posto médico, foi atendido com ferimentos no couro cabeludo, conforme atestado assinado pela Secretária de Saúde do município. Após prestar queixa, o pescador foi ameaçado a perder a vida caso levasse o caso adiante. Outro pescador foi abordado nos primeiros dias de março do mesmo ano com tiros de escopeta nas proximidades da empresa quando vinha da pescaria, que deixaram graves seqüelas. Até o presente momento o jovem espera por justiça.

- Em junho de 2004, um jovem pescador, ao passar pela banca de acesso ao manguezal, foi abordado pelo coronel-chefe da segurança da empresa e por um PM (ao que consta lotado em Salinas das Margaridas e prestador de serviço à empresa), espancado, algemado na bomba de água dos viveiros e mantido em cárcere privado. Em seguida foi conduzido até a delegacia onde passou seis meses preso. Sem recursos, só

conseguiu sair da prisão após uma mobilização da comunidade local. Outro, também jovem, afirmou que várias vezes foi abordado por prepostos da fazenda na ida e na volta da pescaria, incomodados com o trânsito dos pescadores nas proximidades dos tanques.

· Outros pescadores estão ameaçados e alguns têm de se manter escondidos, como um jovem de 26 anos que está sendo perseguido pelos prepostos da empresa. Segundo informado por sua irmã, a última ação sofrida foi no dia 20 de março de 2005. Ele estava numa praça, em frente a sua casa, quando seguranças da empresa pararam um carro Fiat Strada, cor prata, com placa de Belo Horizonte, conhecido como de propriedade da empresa de carcinicultura local. Ao tentarem abordá-lo, ele correu e refugiou-se em casa.

A absurda situação de violência e do desrespeito aos direitos humanos indica uma guerra velada por território de pesca agravada pelos impactos ambientais, pois a empresa expande suas atividades na área do manguezal, prejudicando o ecossistema, fazendo diminuir a área de pesca e do estoque do pescado na localidade e limitando, assim, a sobrevivência dos pescadores artesanais e da comunidade tradicional local. Resaltem-se também as omissões e a conivência dos poderes públicos locais, pois até a época dos relatos colhidos pelo Conselho Pastoral dos Pescadores, nenhuma providência havia sido tomada diante dos casos relatados e bem conhecidos na localidade.

## **5. Avanços observados nos últimos anos**

a) Intenso processo de articulação entre os(as) pescadores(as), que estão retomando o rumo de suas organizações para que estas sejam democráticas, participativas, tenham pescadores(as) nas direções e lutem pelas reais necessidades das comunidades pesqueiras. No Brasil, ainda hoje existem pessoas nas organizações de classe que não são pescadores/as, resultado de muitos anos de interferência do estado nas organizações da categoria. A maioria das colônias e federações (sistema de representação) está desestruturada e não representa força política para defender os interesses dos pescadores e pescadoras. Uma parcela importante dos(as) pescadores(as) vem discutindo uma nova forma de organização, deixando para trás um modelo formal e assumindo uma face verdadeiramente de movimento;

b) Crescimento do processo de participação dos(as) pescadores(as) na formulação, proposição, cobrança e monitoramento de políticas públicas;

c) Maior publicidade, na sociedade, dos grandes dilemas e problemáticas ambientais a que as comunidades pesqueiras estão submetidas e surgimento de parceiros para enfrentá-los;

d) Avanço, por parte de pescadores(as), na compreensão mais ampla dos potenciais e limites da pesca no Brasil com a criação da Secretaria de Aqüicultura e Pesca (SEAP), mas com as contradições dela. Esse processo possibilitou que os profissionais pudessem construir alternativas, disputá-las com outras postas pelos interesses do capital industrial da pesca e aqüicultura brasileira;

e) Organização das mulheres pescadoras, que culminou com a fundação da Articulação Nacional das Pescadoras, que por sua vez estão organizadas em mobilizações nos estados e que têm como objetivos: fortalecimento da identidade da pescadora; luta pela inclusão das mulheres nas políticas públicas; luta contra a discriminação e a violência de qualquer tipo e em todos os âmbitos; luta por direitos trabalhistas e previdenciários; acesso à terra e a água; e preservação dos recursos pesqueiros;

f) Processo de articulação dos(as) pescadores(as) contra a transposição do Rio São Francisco e a favor de sua revitalização.

## 6. Recomendações

Mapeamento, regularização e arrecadação das terras públicas da União e dos estados, priorizando a cessão de uso às comunidades tradicionais pesqueiras, garantindo-lhes os direitos de vida e moradia junto aos seus locais de trabalho;

Participação direta das populações locais, especialmente os pescadores e pescadoras, no debate sobre os grandes projetos de turismo ou outros empreendimentos econômicos, como construção de complexos portuários, barragens, estradas, etc., para que, nos casos de implementação, se possa chegar a uma proposta de desenvolvimento sustentável para todos;

- Consulta prévia aos pescadores e pescadoras nos casos de edição ou encaminhamentos de novas medidas legais relacionadas à pesca;

**Organização  
das mulheres  
pescadoras, que  
culminou com a  
fundação da  
Articulação  
Nacional das  
Pescadoras**

Aprovação de um novo Código de Pesca, contemplando as propostas apresentadas pelos pescadores e pescadoras, e que, principalmente, reconheça os processos de beneficiamento, venda, e confecção de apetrechos de pesca, desde que em regime de economia familiar, como exercício profissional da pesca artesanal para que, especialmente, as pescadoras possam ter acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários;

Promoção do ordenamento da pesca por bacia hidrográfica;

Garantia de gestão compartilhada dos recursos pesqueiros;

Atuação conjunta dos órgãos ambientais da União, estados e municípios durante as etapas de licenciamento, monitoramento e fiscalização, envolvendo Ministério Público, universidades, organizações não-governamentais e representantes das comunidades tradicionais direta e indiretamente atingidas pelos empreendimentos de carcinicultura;

Proibição da atividade da carcinicultura em área de manguezal e ecossistemas adjacentes;

Fortalecimento das políticas de fiscalização e de educação ambiental para combate e prevenção dos crimes contra a biodiversidade, de extinção de ecossistemas da zona costeira e de habitats vinculados diretamente às atividades de subsistência das comunidades tradicionais;

Vinculação da outorga da água a critérios socioambientais, com a renovação da licença dependente de efetiva operação dos equipamentos de controle de qualidade de efluentes;

Implementação de medidas (programas e projetos) para a efetiva preservação e recuperação do ecossistema manguezal, da vegetação ciliar e do canaúbal, vinculados ao Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro;

Suspensão dos anunciados projetos de novas barragens no rio São Francisco, com a busca de outras alternativas de produção energética, com preferência à construção de barragens pequenas nos afluentes, nos locais de baixo impacto socioambiental e ao cumprimento também de funções hidro-ambientais favoráveis ao rio;

Suspensão do projeto de transposição do Rio São Francisco, optando-se por formas alternativas de acumulação e gestão eficiente e democrática das águas existentes e suficientes para o verdadeiro desenvolvimento de todo o Nordeste semi-árido;

- Desenvolvimento, com urgência e prioridade absoluta, de um autêntico Programa de Revitalização da Bacia do Rio São Francisco, que leve em conta a experiência e a opinião das comunidades locais e implemente o combate à poluição, com tratamento de esgotos de todas as cidades ribeirinhas e mais rigorosas exigências e punições ambientais às empresas poluidoras;
- Garantia do livre acesso de pescadores e pescadoras às ilhas, várzeas, mangues e vazantes;
- Prioridade ao uso das águas para as comunidades tradicionais;
- Adequação do processo educativo nas comunidades pesqueiras à realidade sociocultural e ambiental;
- Garantia de segurança pública para os pescadores, no exercício de sua atividade;
- Investigação dos casos, punição aos culpados e proteção pelo Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Direitos Humanos às comunidades pesqueiras em localidades que estão em conflito com a carcericultura e outros grandes projetos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SEMINÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2003. Maria Farinha, PE. *Relatórios*. Limoeiro do Norte, CE: conselho da Pastoral de Pescadores(as), mar. 2003.

ENCONTRO NACIONAL DE PESCADORAS, 2006, Recife, PE, *Relatórios*. Limoeiro do Norte, CE: Conselho da Pastoral de Pescadores(as), abr. 2006.

ENCONTRO DE PESCADORES E PESCADORAS DO ESTADO DA BAHIA, 2005, Salvador. *Relatórios*. Limoeiro do Norte, CE: Conselho da Pastoral de Pescadores(as), mar. 2005.

ENCONTRO DOS PESCADORES DA BACIA DO RIO SÃO FRANCISCO, 2006, Salvador, *Relatórios*. Limoeiro do Norte, CE: Conselho da Pastoral de Pescadores(as), mar. 2005.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. [200?]. *Relatório*. Brasília, DF: Grupo de Trabalho sobre Carcinicultura, [200\_?].

## NOTAS

<sup>1</sup> Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, atua predominantemente no norte e nordeste do Brasil. E-mail: [cpp@conselhodospescadores.com.br](mailto:cpp@conselhodospescadores.com.br).

<sup>2</sup> Um milhão e duzentos mil trabalhadores(as) que vivem e trabalham em regime de economia familiar, gerando renda de maneira especial por meio do extrativismo ligado às águas (Confederação dos Pescadores).

<sup>3</sup> Retirado do relatório do Grupo de Trabalho sobre Carcinicultura, da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, aprovado em junho de 2005.

<sup>4</sup> SEMINÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESCA ARTESANAL. *Relatórios*, realizado de 19 a 22 de março de 2003 e promovido pelo Conselho Pastoral dos Pescadores/as .

<sup>5</sup> Informações colhidas no Encontro Nacional de Pescadores, realizado em Recife nos dias 8 e 9 de abril de 2006 e promovido pelo Conselho Pastoral dos Pescadores/as.



## VII – Pessoas Portadoras de Deficiência

## **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**

**Artigo 25** – Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde, o bem-estar e em especial a alimentação, o vestuário, a habitação, a assistência médica e os serviços sociais necessários; tem ainda direito aos seguros em caso de desemprego, enfermidade, viuvez, velhice e outros casos de perda dos meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**Artigo 23** – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

**II** – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

# **MONITORAMENTO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL – PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

## **VIDA BRASIL**

### **1. Resgate histórico**

Na Antigüidade, o destino dado às pessoas com deficiência era incerto e dependia muito do grupo em que viviam. Em Esparta, na Grécia, elas eram eliminadas por serem “inúteis” para a sociedade. Da mesma forma, na Idade Média, crianças que nasciam com alguma deficiência física tinham poucas chances de sobrevivência.<sup>1</sup> A partir do século XIX, fortaleceu-se o espírito religioso de compaixão e piedade e também as ações de assistência em relação às pessoas com deficiência, fomentando a concepção de que elas eram dignas de pena e totalmente dependentes de outras para viver. Nessa época, eram consideradas como objeto de proteção em vez de sujeitos dos próprios direitos, tratadas como se não fossem capazes de decidir por si mesmas sobre suas necessidades.

Já no século XX, formaram-se organizações para pessoas com deficiência por suas famílias e defensores, que buscavam melhores condições de vida. Por causa do grande contingente de pessoas com mutilações após a Segunda Guerra Mundial, começou a ser introduzido o conceito de *integração*, reflexo da conscientização sobre as capacidades das pessoas com deficiência. Passou-se, então, a um modelo de reabilitação no qual aquelas consideradas “inválidas”, mutiladas da guerra e acidentadas no trabalho eram alvo de reparação, adaptação e reinserção por organizações formadas após a Segunda Guerra. Estas eram em sua maioria de cunho assistencialista e, de algum modo, reproduziam e reforçavam a imagem da pessoa com deficiência como *dependente*.

O que se observava era que o conceito de deficiência baseava-se em um modelo biomédico, no qual havia uma causa, uma doença e um tratamento, e restringia a questão a uma abordagem médica relacionada apenas à saúde, sem acolher que também o meio envolvente (físico e social) impunha as limitações. Dessa forma, esse modelo se revelou insuficiente, e começou-se, então, a ser desenvolvido outro, de reabilitação, centrado em limitações funcionais e não mais em doença, visando a integração social.

A partir dos anos de 1970, os direitos das pessoas com deficiência começaram a ser reconhecidos na legislação e surgiu no âmbito internacional a Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência da ONU, em 1975. No Brasil, a legislação também começou a desenvolver-se nesse sentido, e já surgiam leis que proibiam a discriminação, apesar de, à época, se buscar ainda o reconhecimento de muitos outros direitos. A partir de 1980, que anunciou a década mundial das pessoas com deficiência, houve maior organização do movimento de pessoas com deficiência que, de início, pretendia assumir o controle de suas vidas e buscar alternativas às instituições assistencialistas. O surgimento do movimento, em âmbito nacional e internacional, propiciou o início da superação do modelo biomédico da deficiência e a emergência do modelo social ou sociopolítico, que considera que as barreiras físicas e socioeconômicas também criam obstáculos para a participação social e o exercício da cidadania pelas pessoas com deficiência.

Assim, no Brasil, uma das principais bandeiras do movimento de São Paulo foi a programação do Ano Internacional das Pessoas com Deficiência, em 1981. Além disso, buscavam-se a implementação da legislação pertinente, a eliminação de barreiras arquitetônicas, a discussão do papel da mídia e a penetração da iniciativa em todos os setores da sociedade. Outras articulações nacionais surgiram nessa época, como a Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (Onedef), a Federação Brasileira de Entidades de Cegos (Febec) e os Centros de Vida Independente (CVI).<sup>2</sup> Com essas reivindicações foi realizado o 1º Encontro Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes, culminando na instituição do Dia Nacional de Luta da Pessoa Portadora de Deficiência (21 de setembro). Internacionalmente, as organizações brasileiras se filiaram à *Disable People International* (DPI), organização mundial que reunia todos os tipos de deficiência. Em 1984 houve o Congresso Mundial da DPI, no qual, pela primeira vez, as mulheres com deficiência, por terem

**No Brasil, uma das principais bandeiras do movimento de São Paulo foi a programação do Ano Internacional das Pessoas com Deficiência, em 1981**

um sentimento de exclusão dentro do próprio movimento, manifestaram-se como grupo.

Desse modo, a partir da emergência da perspectiva social, conclui-se que, ao se analisar a situação de violação de direitos das pessoas com deficiência, diversos fatores podem ser considerados, desde sociais e políticos a econômicos e institucionais. Mais do que ser uma pessoa com deficiência, o fato de que o indivíduo se encontra numa situação de deficiência não depende somente das características pessoais dele, mas também, e principalmente, do modo como a sociedade onde vive organiza seu entorno para atender a todos os segmentos da população. Essa visão reflete o modelo social da deficiência, que orienta parte dos movimentos da área: para alcançar a inclusão das pessoas com deficiência, é preciso transformar a sociedade e vencer suas barreiras das mais diversas ordens, tornando o contexto social facilitador e não um obstáculo.

Grande parte do movimento das pessoas com deficiência vem até os dias atuais lutando pelo reconhecimento e implementação de seus direitos, por sua autonomia e independência, agora não mais pautando a *integração*, uma vez que representou a fase em que as instituições de reabilitação se propunham a adaptar a pessoa com deficiência à sociedade, de modo que ela pudesse se integrar ao grande grupo social. Atualmente, trabalha-se com a perspectiva da *inclusão*, reconhecendo que as diferenças são inerentes à sociedade e que esta também deve se adaptar para oferecer a todas as pessoas as mesmas oportunidades. Com isso, garante-se a possibilidade de as pessoas com deficiência falarem com voz própria, o que diminui a invisibilidade desse grupo social que representa grande parcela da população (14,5% no Brasil<sup>3</sup> e 10% no mundo<sup>4</sup>), mas que acaba por ficar “invisível” quando não é garantido seu acesso a direitos fundamentais.

## 2. Levantamento situacional

Com o crescimento e fortalecimento do movimento de pessoas com deficiência, algumas perspectivas historicamente adotadas na luta por direitos vêm sendo gradativamente alteradas. Dessa forma, a substituição da expressão *integração* por *inclusão* tem se tornado cada vez mais realidade. Algumas lutas, no entanto, ainda são travadas e também na busca por direitos específicos para garantir a equiparação de oportunidades.

**Grande parte do movimento das pessoas com deficiência vem até os dias atuais lutando pelos seus direitos**

Em outubro de 2005, o Centro Internacional para a Reabilitação (CIR) premiou o Brasil com o Segundo Prêmio Anual de Reconhecimento, levando em consideração a legislação e os esforços feitos no desenvolvimento de políticas públicas e promoção da inclusão de pessoas com deficiência. Este dado, no entanto, contrapõe-se completamente à realidade de inúmeras situações de violação de direitos e discriminação vividos pelas pessoas com deficiência no País. O arcabouço legislativo não deve ser considerado completo, finalizado, visto que algumas leis não acompanham mais o contexto atual de diversos setores, trazendo normas gerais. De outro modo, a falta de uma real vontade política e de consciência tanto do poder público como da sociedade tem feito com que a implementação da legislação existente ainda esteja muito longe do ideal.

Muitos direitos ainda não são respeitados e garantias legais não estão implementadas. Normas federais já consolidadas não são regulamentadas em nível local e regional; em outros casos, falta priorização das questões relacionadas ao tema da deficiência pelos poderes públicos. Alguns direitos relacionados à educação, saúde, trabalho, por exemplo, já estavam garantidos em leis da década de 1990. Entre sua garantia legal e sua aplicação, no entanto, há uma lacuna na qual diversos fatores, necessários para a devida implementação, nem sempre estão constituídos.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), 82% das pessoas com deficiência vivem abaixo da linha de pobreza, e cerca de 400 milhões de pessoas com deficiência vivem em condições precárias em países em desenvolvimento<sup>5</sup>. Fica manifesto, então, que a deficiência não pode ser encarada como um problema isolado ou mesmo sectário e que para a superação da exclusão são necessárias diferentes ações e estratégias, porém articuladas.

Para garantir uma sociedade inclusiva e a efetivação de direitos, é necessário ultrapassar ações pontuais e desenvolver programas e projetos de forma integrada e articulada nos âmbitos federal, estadual e municipal. Deve haver previsão de verbas para políticas públicas e programas de promoção dos direitos das pessoas com deficiência – por exemplo, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual ou no Plano Plurianual. Contudo, se essas políticas são feitas sem envolver a sociedade, podem tornar-se ineficazes ou de pouca repercussão.

**Segundo a  
Organização  
das Nações  
Unidas (ONU),  
82% das pessoas  
com deficiência  
vivent abaixo  
da linha de  
pobreza**

Atualmente, novo quadro vem sendo delineado. A discussão acerca da deficiência vem tomando grandes proporções nos últimos anos e é pauta de discussão no âmbito político-institucional, na imprensa, nas organizações. Já não é possível ignorar a temática. Surgem programas nacionais, como o Brasil Acessível, lançado em 2004, que visa desenvolver ações para garantia da acessibilidade aos sistemas de transporte e circulação de vias públicas às pessoas com restrição de mobilidade, envolvendo diretamente o Ministério das Cidades na questão. Em 2005, destacou-se ainda o ciclo de conferências sobre direitos da pessoa com deficiência, nos âmbitos estadual e municipal, com grande participação do segmento e diversos setores da sociedade, encerrando-se o ciclo em maio de 2006 na I Conferência Nacional. Destacamos, ainda, que a Campanha da Fraternidade de 2006 da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) tem como tema a deficiência.

Em Salvador, por exemplo, a mudança do governo municipal trouxe alterações nas relações entre sociedade civil e poder público. Um dos órgãos encarregados dessa política teve até sua coordenação assumida por uma pessoa com deficiência. Outros setores também vêm tratando o assunto, como Ministério Público, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, universidades e órgãos e serviços ligados à defesa e promoção de direitos. Também as organizações de pessoas com deficiência sentem necessidade de atuar de maneira mais qualificada e incisiva, participando da implementação e composição dos conselhos de direitos da pessoa com deficiência nos âmbitos estadual (desde março de 2004) e municipal. Todas essas mudanças, contudo, fazem parte de um processo e ocorrem de diferentes formas e amplitudes.

O quadro legislativo nacional também foi alterado. Em 2004, nas atividades pela passagem do Dia Internacional da Pessoa Com Deficiência (3 de dezembro), foi publicado o Decreto Federal nº 5.296 de 02/12/04, regulamentando a lei 10.048/00, que dispõe sobre a prioridade do atendimento para pessoas com deficiência, e a 10.098/00, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade. Infelizmente, muitas das conquistas não saíram do plano da mera legislação. Embora o decreto seja bastante abrangente, regulamentando detalhadamente vários aspectos da acessibilidade, mais de um ano depois de sua promulgação ainda espera-se que mais iniciativas sejam realizadas, e que não se aguarde até o último dia dos prazos estabelecidos – alguns bastante longos – para que sejam cumpridas as medidas de acessibilidade, que devem ocorrer de forma gradual.

**O preconceito da sociedade estimula a discriminação e é um grande obstáculo à inclusão das pessoas com deficiência (estigmatizadas como “coitadinhas”, “inúteis”, “inválidas”)**

No âmbito internacional, a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, promulgada no Brasil em 2001, reafirma que as pessoas com deficiência têm os mesmos direitos humanos, estabelecendo medidas para eliminar a discriminação. No entanto, nunca foi formada a comissão que acompanharia os compromissos firmados pela convenção, embora o movimento lute para que esta não seja mais uma norma sem aplicação. Por outro lado, encontra-se em fase final a elaboração, com participação de comissão brasileira, da Convenção Internacional Ampla e Integral para Proteção e Promoção dos Direitos e a Dignidade das Pessoas com Deficiência, da Organização das Nações Unidas, que visa garantir todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para as pessoas com deficiência.

É importante lembrar que só as leis, em si mesmas, não garantem o respeito e a implementação de direitos. O preconceito da sociedade estimula a discriminação e é um grande obstáculo à inclusão das pessoas com deficiência (estigmatizadas como “coitadinhas”, “inúteis”, “inválidas”). Há poucas informações adequadas divulgadas na sociedade, e as pessoas recebem informações preconceituosas sobre pessoas com deficiência por meio da mídia, educação, religião, etc. Segundo dados da pesquisa realizada em Salvador pela Vida Brasil e Comissão Civil de Acessibilidade de Salvador (Cocas)<sup>6</sup>, os ambientes da sociedade em que as pessoas com deficiência se sentem mais discriminadas são o setor de transportes, a educação, a família e a comunidade..

Isso ainda é agravado no âmbito das universidades, no qual não se tem uma formação dos profissionais voltada para tratar a deficiência sob uma perspectiva específica e inclusiva, o que repercute no direcionamento do trabalho e atuação desses profissionais. Há carência, senão ausência, da abordagem dessa temática, por exemplo, em cursos como Direito, Urbanismo, Pedagogia e os da área de Saúde, que são de extrema importância para a garantia de direitos das pessoas com deficiência. Ainda é importante ressaltar que os profissionais da área jurídica e do poder público, intrinsecamente envolvidos com a questão, responsáveis, entre outros pontos, por elaborar, aplicar e implementar a legislação, não estão suficientemente sensibilizados ou qualificados para abordar demandas relacionadas à deficiência.

Isso repercute diretamente no acesso à Justiça, entendido não apenas como acesso aos tribunais, mas também aos direitos fundamentais a saúde, educação, cultura, trabalho, transporte, etc. No caso estrito do acesso ao sistema judiciário para a reparação de violações de direitos, além dos obstáculos gerais que impedem sua democratização<sup>7</sup>, as pessoas com deficiência ainda enfrentam falta de acessibilidade, de desconhecimento da temática pelos próprios agentes da Justiça e de legislação que nem sempre atende e reconhece casos de discriminação. Tem havido um número crescente de ações coletivas e decisões favoráveis, mas ainda insuficientes se considerarmos o alcance das violações. Segundo dados da pesquisa mencionada, apenas 10,7% dos entrevistados afirmam que procuraram algum órgão de defesa para garantia de direitos. A maioria não acredita que eles possam solucionar o caso, não sabe qual órgão procurar e enfrenta dificuldade de acesso ao local. Os entrevistados também desconhecem os direitos e garantias da pessoa com deficiência e a legislação pertinente.

Nesse contexto, um fato que fundamentalmente dificulta a superação das situações de discriminação é a desinformação e desconhecimento, pelas próprias pessoas com deficiência, dos seus direitos. Assim, as ações das organizações da área da deficiência nem sempre são eficazes na promoção deles, pois, em muitos casos, além da falta de conhecimento, há pouca capacidade de intervenção, decorrente da ausência de formação sobre temas ligados a participação, direitos e políticas públicas, além da carência de informações acessíveis. Por outro lado, algumas associações ainda agem de forma isolada, desarticulada, com atuação em redes e fóruns limitada ou mesmo inexistente. Também estão pouco presentes nos espaços de controle social, pois apenas recentemente observaram-se interesse e debate sobre uma visão mais ampla de garantia e promoção de direitos, bem como o próprio entendimento sobre controle social – o que sugere um passo para ir além da visão tradicionalmente assistencialista de algumas organizações.

Em contraponto, uma experiência exitosa do movimento de pessoas com deficiência é a Comissão Civil de Acessibilidade de Salvador (Cocas). Instituída em 1999, se constitui em um fórum articulado do qual participam 14 entidades representativas de pessoas com deficiência e de direitos humanos da cidade<sup>8</sup>. Desde sua criação, tem contribuído nas questões voltadas às políticas públicas inclusivas, em especial para pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, entendendo que a acessi-

**As ações das organizações da área da deficiência nem sempre são eficazes na promoção deles**

bilidade deve ser trabalhada de forma transversal em todos os setores. Atua, assim, com diversas estratégias, articulando campanhas, seminários, mobilizações, produzindo materiais, participando do planejamento da cidade e da implementação da legislação. A pluralidade de sua composição rompe com a histórica fragmentação e isolamento por tipo de deficiência existente em nosso país. As temáticas de acessibilidade e direitos das pessoas com deficiência aglutinam diferentes entidades constituídas por pessoas com diversos tipos de deficiência, constituindo um fórum democrático no qual podem atuar como atores políticos e sociais e como agentes multiplicadores.

Ressalte-se que a luta pelos direitos das pessoas com deficiência por vezes inclui direitos também de pessoas idosas e obesas. Presentemente, outras lutas começam a emergir e se aproximar do movimento de pessoas com deficiência, no sentido de ampliar a própria conceituação sobre “deficiência” e os esforços por garantias específicas, como no caso das pessoas com albinismo (Apalba<sup>9</sup>) e lúpus (LOBA<sup>10</sup>), organizadas e bastante fortalecidas nos últimos três anos em Salvador, por exemplo.

Outro espaço de participação utilizado pelas pessoas com deficiência são os conselhos, formados pela sociedade civil e governo. O Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência (Conade) atua desde 1999 e tem estimulado a criação de Conselhos Estaduais e Municipais<sup>11</sup>. No entanto, as dificuldades para uma atuação efetiva são inúmeras: muitos não são realmente paritários, não têm caráter deliberativo, não chegam a controlar efetivamente as políticas públicas e os respectivos fundos da sua área e acabam apenas aprovando decisões tomadas pelo poder público.

**Outro espaço de participação utilizado pelas pessoas com deficiência são os conselhos, formados pela sociedade civil e governo**

Historicamente, as ações sempre foram vinculadas a políticas e conselhos de assistência social. Com a mudança de conceitos e práticas em relação à deficiência, uma parte do movimento passou a desvincular essa relação, em geral assistencialista, para pautar a questão também em outros espaços, sejam os específicos, como os Conselhos de Direitos de Pessoas com Deficiência, ou em outros conselhos, como de saúde, de educação, das cidades etc, já que a temática não deve ser tratada de forma segmentada. Em Salvador, por exemplo, nos últimos três anos foram criados e rearticulados os conselhos Estadual e Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência, ambos com articulação direta da Cocas na elaboração das leis e articulação entre sociedade civil e poder

público. A recente reformulação do conselho municipal, em 2005, em contexto político mais favorável para o desempenho de suas atividades, pode resultar em uma atuação mais próxima da população e na promoção de políticas públicas inclusivas.

Pode-se ainda concluir que, da relação entre deficiência e pobreza, fica também manifesta a sua relação com questões de classe, raça e gênero. A deficiência atinge em maior proporção as mulheres (15,3%, contra 13,7 % dos homens), negros e indígenas (15,3% dos pretos e pardos e 17% dos indígenas contra 13,7% dos brancos e 13,5% dos amarelos) e as populações das regiões Norte e Nordeste (16,1% no Norte e 16,7% no Nordeste contra 12,9% no Sudeste e 14,1% no Sul).<sup>12</sup> A análise que se faz é que o acúmulo de diversidades que acarretam discriminação (deficiência, gênero, raça, classe, regionalidade, geração, sexualidade, dentre outras) faz com que o preconceito seja maior – embora se acredite que, quando a pessoa possui algum tipo de deficiência cumulada com algumas dessas diferenças, seria a deficiência o maior fator de discriminação.

Diante dessa conjuntura, evidencia-se a urgência na adoção do modelo inclusivo como paradigma a ser tomado na efetivação de direitos. Embora, atualmente, ainda exista a presença de todas as fases de evolução do tratamento dado historicamente à deficiência (abandono, segregação, integração e inclusão), algumas ações e iniciativas estão sendo realizadas anunciando uma quebra da “invisibilidade” das pessoas com deficiência na sociedade.

### 2.1. Acessibilidade

Definida legalmente como “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida”<sup>13</sup>, a acessibilidade está intrinsecamente ligada, dentre outros, ao direito constitucional de ir e vir. Torna-se, portanto, essencial ao cumprimento de praticamente todos os demais direitos das pessoas com deficiência.

**Nas eleições municipais de outubro de 2000, muitas pessoas não puderam votar por não conseguirem sequer entrar nos locais de votação e ainda foram convidadas a justificar seu voto**

O Decreto 5.296/04 estabeleceu que a aprovação de qualquer projeto público de natureza arquitetônica e urbanística, de comunicação e informação e de transporte coletivo, bem como a execução de qualquer obra que tenha destinação pública ou coletiva, só ocorrerão quando houver acessibilidade para as pessoas com deficiência e aquelas com dificuldade de locomoção (gestantes, idosos, pessoas obesas, etc). Obrigação, assim, a realização de obras tanto por parte do poder público quanto de particulares, contribuindo para a adequação dos ambientes urbanos às necessidades dos diversos grupos sociais.

Foram fixados prazos no decreto para o atendimento das suas disposições, e um dos menores refere-se à acessibilidade dos “portais e sítios eletrônicos da administração pública na rede mundial de computadores (Internet) para o uso das pessoas portadoras de deficiência visual, garantindo-lhes o pleno acesso às informações disponíveis”: apenas um ano. Por causa desse curto prazo, a discussão a respeito da inclusão digital tomou grandes proporções e a informática se tornou uma das áreas em que muito se discute sobre acessibilidade. Criaram-se programas especializados e realizou-se uma série de cursos sobre como criá-los, implantá-los e utilizá-los. Embora a acessibilidade aos meios de comunicação virtual seja fundamental, principalmente numa época em que esta é uma das principais formas de comunicação e veiculação de informações, deve-se ressaltar novamente a relação entre deficiência e pobreza. Por isso, não será a mera adaptação dos “sítios virtuais” que permitirá que essas pessoas sejam “digitalmente incluídas”, é preciso que tais projetos sejam no mínimo acompanhados de políticas sociais.

Do mesmo modo, as barreiras arquitetônicas e urbanísticas são numerosas: ausência ou inadequação de rampas e corrimãos em órgãos públicos, passeios, comércio, hotéis, bancos e prédios residenciais; ausência de sinalização tátil e sonora nas vias públicas; etc. Mesmo o direito ao voto, tão valorizado pelo sistema republicano democrático brasileiro, tem sofrido limitações por falta de acessibilidade: nas eleições municipais de outubro de 2000, muitas pessoas não puderam votar por não conseguirem sequer entrar nos locais de votação e ainda foram convidadas a justificar seu voto.<sup>14</sup> Em 2004, o Tribunal Superior Eleitoral apresentou a “solução” do voto facultativo das pessoas com deficiência, o que poderia incentivar o Estado a não promover a acessibilidade nos locais de votação.<sup>15</sup>

Uma iniciativa importante no que tange à acessibilidade em geral deveria ser a inserção do tema, de forma mais efetiva, nos instrumentos locais e regionais de urbanismo como Plano Diretor, Código de Obras, Leis de Ordenamento e Uso do Solo, etc. Essa, no entanto, não é a realidade de muitas cidades brasileiras, que contam com normas defasadas ou que não tratam o assunto de forma adequada. Algumas fazem pequenas referências a pessoas com deficiência física, restringindo a acessibilidade à colocação de rampas e banheiros adaptados.

A acessibilidade arquitetônica e urbanística vem sendo, contudo, muito discutida em seminários, até mesmo como tema central de conferências, tanto em nível municipal quanto estadual, que abordaram tal tema. Também a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – que teve como uma das metas aprimorar as políticas públicas existentes e apontar o futuro da Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – apresentou o tema central “Acessibilidade – você tem compromisso”. Além disso, vêm sendo instituídas em alguns municípios e estados do Brasil as Comissões Permanentes de Acessibilidade (CPAs), que são órgãos, normalmente consultivos e deliberativos, compostos por membros do Poder Público e da sociedade civil. Visam, em linhas gerais, elaborar normas e controlar ações para tornar acessíveis diversos espaços públicos, equipamentos urbanos e meios de comunicação para as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Embora muito discutida, a acessibilidade efetiva ainda não existe no Brasil. Trata-se de direito essencial, sem o qual a pessoa com deficiência não exerce seu direito à própria cidade, sequer de acessar outros direitos com segurança e autonomia, condenada a uma dependência que de maneira alguma se justifica.

## 2.2. Educação

Mais do que nunca o termo “educação inclusiva” vem sendo utilizado por entidades, pela mídia e pelo poder público. Há um reconhecimento cada vez maior de que a convivência de crianças e adolescentes com algum tipo de deficiência com outras sem deficiência é fundamental para seu desenvolvimento social e educacional, bem como para diminuir o preconceito. E essa é a grande importância da educação inclusiva, uma vez que seu objetivo é justamente abolir o isolamento imposto

**Direito essencial, sem o qual a pessoa com deficiência não exerce seu direito à própria cidade, sequer de acessar outros direitos com segurança e autonomia**

às pessoas com deficiência, permitindo uma efetiva inclusão delas. A orientação pedagógica, contudo, com que as escolas e instituições de ensino ainda atuam – em geral já não abarca as diversidades – e a inexistência de políticas de atenção à inclusão escolar têm excluído sistematicamente da educação várias crianças e adolescentes com deficiência, violando um direito fundamental de todo ser humano.

Um importante aspecto a ser destacado no que se refere à educação das pessoas com deficiência é que, ainda hoje, muitas escolas e professores não se sentem “preparados” para receber alunos com deficiência nas classes regulares. Há questionamentos de todos os tipos – didático-pedagógicos, administrativos, institucionais – que demonstram que, concomitantemente à adoção de políticas de inclusão escolar, urge também no País um trabalho de formação pedagógica, por meio da informação e da conscientização a respeito da diversidade, dos direitos específicos e das particularidades desse grupo social. Com a falta de adaptação – estrutural e pedagógica – das escolas, as famílias tendem a buscar apenas escolas especiais por acharem que as regulares não são ambientes seguros para os filhos; muitas crianças que vieram de escolas especializadas costumam retornar alegando discriminação na escola regular e as que foram aceitas tendem a abandonar, porque a escola não consegue atender suas necessidades.

É ainda constante a negação da matrícula a estudantes que tenham algum tipo de deficiência. Dados da pesquisa realizada pela Vida Brasil e Cocas<sup>16</sup>, confirmam que, das pessoas com deficiência entrevistadas que já freqüentaram alguma instituição de ensino, 22% já tiveram a matrícula negada por conta de sua deficiência. O Censo Demográfico do IBGE em 2000 registrou 1.602.606 crianças e adolescentes com deficiência, na faixa etária dos 7 aos 14 anos, e destas, 11,4% estariam fora das escolas, contrapondo-se aos 5,1% relativos a crianças e adolescentes sem deficiência. O percentual eleva-se de forma absurda quando se analisa a faixa etária de 12 a 17 anos: 21% dos adolescentes com deficiência não estão matriculados. O Censo ainda registra que 41,6% das pessoas maiores de 14 anos que não completaram o 1º ano do 1º grau são pessoas com deficiência.

Dados do Relatório do Unicef<sup>17</sup> apontam que um adolescente com deficiência tem quatro vezes mais chances de não ser alfabetizado do que um sem deficiência. Na faixa etária de 7 a 14 anos, são as crianças com deficiência mental as que possuem os maiores índices de analfabetismo

e os menores em média de anos de estudo – 55,6% e 1,7 anos, respectivamente –, enquanto as com deficiência visual têm os menores índices e maiores médias: 14,4% e 3,5 anos, respectivamente – dados próximos aos índices das crianças e adolescentes sem nenhuma deficiência (11,7% e 3,8 anos).

Em âmbito mais restrito e um pouco mais recente, a pesquisa “Como andam os direitos das pessoas com deficiência em Salvador?”, da Vida Brasil e Cocas, traz dados de 2004 com algumas particularidades. A deficiência mais suscetível ao analfabetismo é também a mental – 37,5% das crianças soteropolitanas com essa deficiência não são alfabetizadas. Todavia, ao contrário do cenário brasileiro, o grupo de crianças e adolescentes com deficiência com os menores índices de analfabetismo é o das com deficiência auditiva, com 1,6%, contra 4,5% das com deficiência visual. Em 2004, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) realizou um censo escolar no qual constatou que o número de alunos com deficiência em classes comuns das redes pública e particular de ensino cresceu 28,1% de 2003 a 2004 (na primeira, houve um aumento de 29,4%, e na segunda, o crescimento foi de 7,1%). Mas, ainda assim, apenas 22,8% das crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos com deficiência cursam o Ensino Fundamental, etapa obrigatória do ensino.

Embora esses dados retratem por si só a diferença de tratamento e oportunidade oferecidos a crianças e adolescentes com e sem deficiência, é preciso analisá-los com cuidado. A contagem desses percentuais adota como indicador as matrículas efetivadas e não considera, portanto, o enorme índice de evasão escolar que há na rede pública de ensino brasileira. Grande parte dessas crianças e adolescentes matriculados muitas vezes mal frequenta o primeiro mês de aula por fatores diversos, tais como dificuldades financeiras para o transporte, necessidade de trabalhar para ajudar no sustento da família, problemas de violência doméstica, falta de acessibilidade, dificuldade de acompanhamento por falta de estrutura pedagógica adequada, discriminação etc. A pesquisa citada<sup>18</sup> confirma a questão: 27% das pessoas com deficiência, incluídas entre as que afirmaram ter tido acesso aos estudos, seja na rede pública ou na privada, abandonaram ou mesmo foram impedidas de começá-los por causa da falta de infra-estrutura nas instituições. O mesmo levantamento apontou ainda que 44,9% das pessoas com deficiência não completaram o Ensino Fundamental.

**Apesar da regulamentação da “Lei de Libras” em 2005, não há efetivamente a sua adequação nos âmbitos regional e local, de modo a torná-la uma realidade**

Nos últimos quatro anos, alguns projetos e programas vêm sendo adotados tanto pelo poder público como por organizações não-governamentais e pelo próprio movimento de pessoas com deficiência no intuito de iniciar o processo de inclusão educacional. Em 2003, o Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Secretaria de Educação Especial (SEESP), lançou o “Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade”, decorrência do compromisso assumido pelo MEC no que se refere à disseminação de uma política de construção de sistemas educacionais inclusivos. Em 2004, o decreto 5.296/04 regulamentou aspectos importantes sobre a educação inclusiva, tais como o dever da administração pública de promover a capacitação de profissionais em Libras (Língua Brasileira de Sinais). O Projeto “Interiorizando a Libras” prevê a realização de cursos de formação de professores e distribuição de material instrucional aos sistemas de ensino visando a capacitação de instrutores surdos, professores (surdos e ouvintes), bem como professores intérpretes. No entanto, apesar da regulamentação da “Lei de Libras” em 2005, não há efetivamente a sua adequação nos âmbitos regional e local, de modo a torná-la uma realidade.

Também em 2005, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Superior (SESU) e da SEESP, lançou o Programa INCLUIR, que visa apoiar propostas desenvolvidas nas IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) para superar situações de discriminação aos estudantes com deficiência, em consonância com o decreto. As ações previstas vão desde a adequação das estruturas físicas das IFES ao disposto no decreto até ações afirmativas e trabalhos de sensibilização de estudantes, professores e servidores no combate à discriminação. Essa medida, contudo, ainda é insuficiente diante dos orçamentos restritos e da falta geral de acessibilidade nas universidades, incluindo as estaduais.

### 2.3. Transporte

O ambiente que muitas pessoas com deficiência consideram mais discriminatório é o setor de transportes<sup>19</sup>. Em Salvador, 88,8% dos entrevistados na pesquisa utilizam transporte urbano coletivo por ônibus, embora apenas 5% da frota dos ônibus devesse estar adaptada, o que demonstra grande desproporcionalidade e evidente exclusão de parcela significativa destas pessoas. O decreto 5.296/04 prevê que a frota de

veículos de transporte coletivo rodoviário e a infra-estrutura dos serviços de transporte deverão estar adaptados no prazo de dez anos. Essa previsão legal, no entanto, não garante a sua implementação, principalmente se não for acordada e efetivada uma adaptação progressiva das frotas, sob pena de esse prazo não ser cumprido. Segundo pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades,<sup>20</sup> em 218 municípios do País, apenas 4,5% da frota de ônibus está adaptada. Outro dado é que em 192 (88%) das 218 cidades existem projetos já implantados de eliminação de barreiras arquitetônicas, o que facilita o acesso ao transporte coletivo.

Algo a ser pautado no que concerne à temática é o direito ao passe livre, conquistado por meio de muitas lutas e reivindicações das pessoas com deficiência, mas assim como a maioria dos direitos garantidos na legislação não está satisfatoriamente implementado, a exemplo da grande burocracia denunciada pelos interessados para conseguir o passe. Em Salvador, por exemplo, 24,9% de pessoas com deficiência comprovadamente carentes ainda não têm acesso ao benefício<sup>21</sup>. Apesar de a gratuidade ser garantida no âmbito interestadual, isso ainda ocorre, em alguns Estados, no âmbito intermunicipal, prejudicando, principalmente, as pessoas com deficiência das áreas metropolitanas das grandes cidades. Na Bahia, não há previsão legal dessa garantia, apesar de haver projetos de leis tramitando há anos, resultando em intensa denúncia por parte das organizações da área de deficiência.

Outro elemento essencial para a garantia da acessibilidade nos transportes é o preparo dos motoristas e cobradores para utilização dos equipamentos dos ônibus adaptados e atendimento às pessoas com deficiência, já que não adianta ter ônibus acessíveis se aqueles que manuseiam os equipamentos não são preparados para tal. Isso ocasiona transtornos, pois os motoristas e cobradores acabam agindo com discriminação e preconceito; em Salvador, segundo a pesquisa já citada, 46% afirmaram que já foram maltratadas ou desrespeitadas por cobradores e/ou motoristas.

É importante ressaltar que o transporte coletivo urbano é serviço público essencial e, por isso, mesmo que sua prestação seja concedida a empresas privadas, o Estado não ficará isento de garantir a qualidade juntamente com as empresas, já que optou pela concessão do serviço. No entanto, o que vem acontecendo é que as concessionárias acabam por não prestar o serviço com qualidade, e o Estado não intervém para fiscalizar, monitorar e garantir tal qualidade.

**Em Salvador,  
um grande  
exemplo de  
inacessibilidade  
no setor de  
transportes é a  
Estação de  
Transbordo  
da Lapa**

O fato de as pessoas com deficiência não terem o transporte acessível totalmente garantido, assim como o direito ao passe livre, faz com que sejam, de certa forma, impedidas de sair de casa. A situação acaba gerando a invisibilidade desse setor social, já que, como não consegue sair de casa, não é visto pela sociedade e por isso deixa de ser reconhecido como parte dela. Essa realidade é demonstrada pelo dado da pesquisa realizada em Salvador<sup>22</sup> que relata que 24,7% já deixaram de sair de casa por dificuldades encontradas nos transportes.

Em Salvador, um grande exemplo de inacessibilidade no setor de transportes é a Estação de Transbordo da Lapa, a maior da cidade, que segue há mais de vinte anos sem acessibilidade, impedindo a locomoção com autonomia e independência das pessoas com deficiência – isso já originou até uma representação contra o município no Ministério Público Estadual<sup>23</sup>. Não existem sanitários adaptados; não há informativos nem sinalização em Braille ou que use sistema sonoro; não há pistas tácteis; não há funcionários habilitados para trabalhar e se comunicar com pessoas com deficiência; não há indicação dos horários dos ônibus adaptados; etc.

Assim, a discussão sobre a acessibilidade no sistema de transporte público não pode envolver apenas os veículos, mas as estações de transbordo, paradas e equipamentos, além das questões relacionadas à gratuidade, prioridade de atendimento, reserva de assentos e treinamento de funcionários. O direito ao transporte é uma das maiores reivindicações das pessoas com deficiência, pois é fundamental para a locomoção e para que sejam exercidos outros direitos; contudo, é um tema que encontra diversos entraves na sua negociação, como os interesses privados do setor de transportes.

#### 2.4. Trabalho

O mercado de trabalho no Brasil não gera emprego para a maioria da população, e, no que se refere às pessoas com deficiência, isso se agrava, já que não existe uma política adequada de inclusão. A imagem que permeia o imaginário social é a da pessoa com deficiência improdutiva. Por outro lado, tem-se um mercado de trabalho voltado para atender aos anseios da globalização e que é baseado em um modelo de produ-

ção excludente, o que acaba tornando a presença dessas pessoas no mundo do trabalho ainda mais tímida.

Embora haja garantias no decreto 3.298/99, que regulamenta a Lei 7.853/89 e o artigo 93 da Lei 8.213/91, só recentemente vêm sendo tomadas ações para implementá-las. Segundo a legislação, empresas que possuem de 100 a 200 empregados devem garantir 2% de vagas para pessoas com deficiência; de 201 a 500 empregados, 3% de vagas; de 501 a 1.000 empregados, 4% de vagas; a partir de 1.001 empregados, 5% de vagas. Obriga ainda a reserva de 5% das vagas para pessoas com deficiência em concursos públicos. Há, porém, questionamentos sobre se essas referências ainda correspondem ao contexto relativo ao mercado de trabalho e à realidade das pessoas com deficiência.

Em 2000, algumas Delegacias Regionais do Trabalho passaram a convocar as empresas para cumprir a legislação. Hoje, muitas empresas vêm sendo fiscalizadas pelo Ministério Público, que tem preferido orientar e incentivar o empresariado a se adequar à legislação.

Todavia, mais do que reservar vagas nas empresas e nos concursos públicos, a legislação atual aborda a habilitação e a reabilitação das pessoas com deficiência com o intuito de promover sua profissionalização e incluí-la no mercado de trabalho. E este é o grande discurso feito hoje relativo ao direito ao trabalho da pessoa com deficiência: é preciso capacitá-las, habilitá-las para que atendam às exigências de um mercado cada vez mais competitivo. Assim, vêm sendo realizados diversos cursos de capacitação e profissionalização, tanto pelas próprias empresas, em exigência à “responsabilidade social das empresas” tão abordada no Brasil na atualidade, quanto por organizações não-governamentais, associações e outros grupos ligados à questão da deficiência.

Ressalte-se que alguns empregos para os quais são habilitadas pessoas com deficiência são, em alguns casos, cargos “específicos” para determinado tipo de deficiência, embora isso não seja, necessariamente, uma opção da própria pessoa. Até novembro de 2000, por exemplo, 414 surdos foram incluídos no mercado de trabalho em 43 empresas, principalmente na rede de supermercado Bompreço, como empacotadores<sup>24</sup>. Mais recentemente, empresas aéreas estão contratando pessoas com baixa estatura para trabalho no setor de conferência de bagagens<sup>25</sup>. Há que se analisar a questão: por um lado, é fato que conseguir um emprego no mercado formal, por meio de cotas e da adaptação e acessibilidade

**Algumas das maiores causas da deficiência no mundo são a desnutrição e os partos traumáticos**

de dos espaços físicos e dos maquinários das empresas, é importante para uma vida independente da pessoa com deficiência, já que lhe dá a possibilidade de ocupar espaços sociais que antes não estavam ao seu alcance, além de garantir uma renda, permitindo sua auto-sustentação.

De outro lado, estas políticas talvez tendam a não incluir, sejam mais uma forma de integração e não inclusão. Tem-se como exemplo o fato de as empresas, em obrigação ao cumprimento das cotas, solicitarem o trabalho das pessoas com deficiência apenas em áreas como *telemarketing*, atendimento, informática, etc., que leva ao surgimento de questionamentos como: até que ponto isso é realmente uma mudança e as empresas somente cumprem porque é uma determinação legal? Até que ponto há fiscalização do poder público? A inclusão no mercado de trabalho não pode tornar-se uma forma de velar o preconceito ainda enraizado na nossa sociedade, nem condenar essas pessoas a exercerem, *apenas*, atividades profissionais decididas por outras pessoas somente conforme o tipo de deficiência.

## 2.5. Saúde Preventiva

Sabe-se atualmente que algumas das maiores causas da deficiência no mundo são a desnutrição e os partos traumáticos, problemas ligados à saúde e à questão sanitária que assolam os países mais pobres, demonstrando que a relação deficiência-pobreza não é uma casualidade. Poder-se-ia asseverar que a maioria das pessoas adquire a deficiência justamente por ser pobre e não ter acesso à alimentação sadia, um sistema de saúde preventivo adequado que seja oferecido como serviço público essencial ou uma moradia digna com condições mínimas de higiene. Na pesquisa realizada em Salvador<sup>26</sup>, 62,6% dos entrevistados afirmaram que a origem da deficiência foi seqüela de alguma doença ou problemas na gestação ou parto.

Um grande problema no que tange à saúde é a especialização, que faz com que o tratamento das deficiências fique restrito a determinados centros específicos, que normalmente são poucos e por causa da grande demanda acabam por oferecer um tratamento temporário, quando na realidade deveria ser contínuo. Com isso o sistema público de saúde, de forma geral, não está preparado para atender essas pessoas, que precisam contar com esses poucos espaços aptos para o tratamento.

Uma das pautas mais visíveis das pessoas com deficiência ainda é o acesso a órteses e próteses, garantido pelo Decreto 3.298/99 ao determinar que as autoridades de saúde têm o dever de fornecê-las gratuitamente. As órteses e próteses auxiliam em limitações das pessoas com deficiência, sejam nas funções físicas, motoras, sensoriais ou mentais, e fornecem demais ajudas técnicas para que haja a redução da deficiência ou para que esta não se agrave.

Algo importante a ser levado em conta no processo de luta por inclusão é a maior implementação de programas de saúde preventiva, saúde da família etc, que utilizam os instrumentos do atendimento domiciliar, do trabalho coletivo e interdisciplinar (que são os meios de atuação, por exemplo, dos Programas de Saúde da Família), nos quais os serviços são centrados nas necessidades dos beneficiados, no caso, as pessoas com deficiência. Isso facilita o acesso ao tratamento preventivo, à detecção precoce da deficiência, o atendimento às gestantes e o combate à desnutrição e também para propiciar uma atuação de forma holística, visando garantir acessibilidade, promover autonomia, independência, inclusão e conseqüentemente melhoria da qualidade de vida.

## **Conclusão**

É preciso que seja definitivamente substituído o modelo da *integração* pelo da *inclusão* como paradigma a ser tomado na efetivação de direitos. Não se admite mais a concepção de que são apenas as pessoas com deficiência que devem se adaptar à sociedade para terem os direitos garantidos, muito menos de que devem ser abandonadas ou segregadas. Cabe também à sociedade adequar-se a todos os tipos de diversidade, que são inerentes a ela. Embora atualmente ainda exista a presença de todas as fases de evolução do tratamento dado à deficiência (abandono, segregação, integração e inclusão) inseridas em programas e projetos de entidades que abordam a questão ou do poder público, ou mesmo fomentadas pelas famílias das pessoas com deficiência e pela sociedade em geral, deve ser pela *inclusão* que as ações precisam ser norteadas.

Também como forma de se atingir a igualdade por que tanto luta o movimento, fazem-se necessárias políticas públicas relacionadas às mais diversas áreas. É importante lembrar que tais políticas devem apontar para ações governamentais realizadas de forma integrada e coordenada

**Assegurar a  
promoção de  
políticas  
públicas  
inclusivas para  
pessoas com  
deficiência**

em níveis municipal, estadual e federal. Devem constituir uma ação global e discutir as causas da exclusão e não solucionando apenas suas conseqüências de forma paliativa. Por isso, é de extrema importância que as organizações do movimento de pessoas com deficiência tenham como pauta a formação e sensibilização das pessoas de uma forma geral e entendam a sua luta de forma não setorializada.

Busca-se também que esses programas e projetos contribuam, da melhor forma, para o cumprimento das Oito Metas de Desenvolvimento do Milênio definidas pela ONU em 2000 e que visam a superação da pobreza mundial. Apesar de não existir uma específica sobre a deficiência, é importante que se compreenda que várias delas estão relacionadas com o tema de maneira necessária e transversal. Têm-se como exemplo “erradicar a pobreza extrema e a fome”, como já fora observado pela relação pobreza e deficiência, “melhorar a saúde materna”, que se relaciona diretamente com a idéia de prevenção de doenças e de partos traumáticos, entre outras, embora se ressalte que a deficiência deva ser incluída de forma mais evidente nas metas.

Nesse sentido, fazemos as seguintes recomendações ao governo brasileiro:

§ Garantir o exercício de todos os direitos humanos e fundamentais pelas pessoas com deficiência, sem discriminação em razão da deficiência;

§ Assegurar a promoção de políticas públicas inclusivas para pessoas com deficiência, primando pela continuidade das políticas e pela integração com os estados e municípios da Federação;

§ Assegurar o cumprimento toda a legislação nacional – especialmente o Decreto 5.296/04 – e documentos internacionais que garantem a proteção e a equiparação de oportunidades das pessoas com deficiência, e o aperfeiçoamento da legislação nacional existente, subordinando o aprofundamento da discussão em torno do Estatuto da Pessoa com Deficiência à aprovação da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência;

§ Garantir o envolvimento das pessoas com deficiência em todos os espaços sociais e políticos, incluindo sua participação deliberativa em assuntos de interesse coletivo;

§ Garantir às pessoas com deficiência o acesso integral ao direito à educação, saúde, justiça, acessibilidade, cultura, informação, comunicação, ao trabalho, esporte, lazer, sem restrição ou exclusão de outros direitos;

§ Adotar o desenho universal como parâmetro para a promoção da acessibilidade em todos os âmbitos, garantindo a autonomia e segurança das pessoas com deficiência;

§ Afirmar e implementar uma política de educação voltada para a inclusão das pessoas com deficiência em todos os âmbitos, considerando todas as suas especificidades;

§ Consolidar uma política eficaz de transporte e mobilidade que assegure uma locomoção livre, segura e independente para as pessoas com deficiência;

§ Promover as medidas necessárias para concretização de um sistema de saúde integral que atenda as especificidades das pessoas com deficiência, inclusive mediante ações preventivas;

§ Assegurar que todos os sistemas de comunicação e informação, por qualquer meio, públicos ou privados, inclusive as novas tecnologias, estejam acessíveis às pessoas com deficiência;

§ Promover medidas voltadas para o combate ao preconceito da sociedade em geral contra pessoas com deficiência.

## NOTAS

<sup>1</sup> ARANHA, Maria Salete Fábio . Paradigmas da relação entre a sociedade e as pessoas com deficiência. Revista do Ministério Público do Trabalho, Brasília (DF), v. XI, n. 21, p. 160-176, 2001.

<sup>2</sup> HAZARD, Damien Os direitos das pessoas portadoras de deficiência. In MOSER, Cláudio; RECH ,Daniel.(org.) *Direitos humanos no Brasil: diagnóstico e perspectivas: olhar dos parceiros de misereor*. 2ª edição revisada. Coletânea CERIS, Ano 1, n. 1, Rio de Janeiro: CERIS, 2003.

<sup>3</sup> Dado do Censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

<sup>4</sup> Dado da Organização Mundial de Saúde (OMS).

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Guidance Note Disability and Development for EU Delegations and Services*, 2003.

<sup>6</sup> VIDA BRASIL. Pesquisa: Como andam os direitos das pessoas com deficiência em Salvador, 2004. Disponível em: <http://www.vidabrasil.org.br/ppde.htm>

<sup>7</sup> Obstáculos econômicos (custos processuais, honorários advocatícios, perícia, produção de provas), jurídico-políticos (uma enorme gama de recursos, formalidades excessivas, demora na tramitação dos processos) e socioculturais (desinformação e falta de orientação adequada sobre os direitos dos cidadãos, “mistificação” do conhecimento jurídico, medo das instituições). Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR), Programa Juristas Leigos.

<sup>8</sup> Compõem a Cocas: Associação Baiana de Atletas Deficientes (ABAD), Associação Baiana de Deficientes Físicos (Abadef), Associação Baiana de Cegos (ABC), Associação de Pais e Amigos de Deficientes dos Funcionários do Banco do Brasil (Apabb), Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos (Apada), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae), Acesso e Reintegração à Comunicação, Cultura e Arte (Arcca), Associação Vida Brasil (Valorização do Indivíduo e Desenvolvimento Ativo), Centro Educativo Louis Braille, Centro de Surdos da Bahia (Cesba), Centro de Vida Independente da Bahia (CVI-BA), Fraternidade Cristã de Doentes e Deficientes (FCD), Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (Morhan) e Pastoral da Saúde.

<sup>9</sup> Associação de Portadores de Albinismo da Bahia, primeira e única associação de pessoas com albinismo no Brasil.

<sup>10</sup> Lúpicos Organizados da Bahia.

<sup>11</sup> Diretrizes para Criação de Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência e Resolução nº010/02 do Conade.

<sup>12</sup> Dados do Censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

<sup>13</sup> BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L10098.htm>

<sup>14</sup> HAZARD, Damien. *Pessoas com direitos específicos numa sociedade deficiente: exclusão e preconceito em Salvador*. Salvador: Cidade Repartida, 2003.

<sup>15</sup> Parecer 29/2004 do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência.

<sup>16</sup> <sup>17</sup>Ibidem. Pesquisa: “Como andam os direitos das Pessoas com Deficiência em Salvador?”, 2004.

<sup>18</sup> Relatório da Situação da Infância e Adolescência Brasileira – Diversidade e Equidade, Unicef, 2003.

<sup>19</sup>Ibidem. Pesquisa “Como andam os direitos das Pessoas com Deficiência em Salvador?”, 2004.

<sup>20</sup> Ibidem. Pesquisa “Como andam os Direitos das Pessoas com Deficiência em Salvador?”, 2004.

<sup>21</sup> Pesquisa nacional sobre sistemas de transportes acessíveis realizada pelo Ministério das Cidades.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Denúncia apresentada pela Comissão Civil de Acessibilidade de Salvador.

<sup>25</sup> HAZARD, Damien. *Pessoas com direitos específicos numa sociedade deficiente: exclusão e preconceito em Salvador*. Salvador: Cidade Repartida, 2003.

<sup>26</sup> Jornal *Tribuna da Bahia*, 10/03/2006.

<sup>27</sup> Idem.



## VIII – População de Rua

## **LEI N. 12.316 - DE 16 DE ABRIL DE 1997**

Dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo.

(Projeto de Lei n. 207/94, da Vereadora Aldaíza Sposati)

**Artigo 1º** - O poder público municipal deve manter na Cidade de São Paulo serviços e programas de atenção à população de rua garantindo padrões éticos de dignidade e não violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento social de acordo com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Lei Federal n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS): a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

# **POPULAÇÃO ADULTA EM SITUAÇÃO DE RUA**

**NOVA – PESQUISA E ASSESSORIA EM EDUCAÇÃO<sup>1</sup>**

## **1. Sobre a realidade das populações**

### **1.1. Quanto à situação atual**

Tratamos neste capítulo das pessoas adultas que, vivendo em situação extrema de exclusão social, fizeram da rua sua casa, nela desenvolvendo suas relações e nela provendo – de diversas maneiras – seu sustento. Ou seja, nos referimos à denominada “população em situação de rua”, ou “população de rua” ou “moradores/as de rua”.

Uma das características marcantes da sua identidade é a extrema vulnerabilidade nas condições de vida, dada a ruptura sofrida nos vínculos ou relações familiares, de trabalho e culturais. Baseados nas poucas pesquisas existentes e também no contato habitual com essa população, podemos apontar alguns traços gerais do seu perfil. Habitualmente a maioria são homens (80 a 85%) e do total (homens e mulheres) 70 a 80% se situam na faixa etária entre 18 e 50 anos de idade, ou seja, considerados economicamente ativos.

Os/as próprios/as moradores/as de rua apontam os fatores que influíram nas suas vidas para que acabassem na rua: desemprego, conflitos fami-

**Morar na rua equivale a condições de higiene inadequadas, alimentação precária, exposição às intempéries, aglomeração ao dormir**

liares, dependência química, doença mental, narcotráfico e falta de moradia.

Morar na rua equivale a condições de higiene inadequadas, alimentação precária, exposição às intempéries, aglomeração ao dormir, sexo sem preservativo, uso e abuso de álcool e outras drogas, habitar o único espaço físico que restou e que concretiza a ruptura com a vida cidadã, ruptura esta aceita submissamente por esse segmento social e por nós que passamos a considerar “normal” a sua presença.

Essa vulnerabilidade extrema, terreno fértil para sérios problemas de saúde física e mental, torna essa população vítima de diversas discriminações. Destacamos algumas delas:

- Até o presente ela não está incluída no censo da população brasileira realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essas pessoas continuam formalmente ignoradas por uma fonte oficial do Estado brasileiro;
- Não há pesquisas quantiquantitativas atualizadas na absoluta maioria das grandes cidades do País e na totalidade dos estados. Como definir metodologias socioeducativas e propostas de políticas públicas sem informações consistentes sobre o perfil desse segmento social e seus fluxos migratórios, motivações, etc.?
- Com raríssimas exceções, inexistem no panorama nacional políticas públicas entendidas como o resultado de uma construção em conjunto da sociedade civil e governos que apontem respostas à situação de exclusão dessas populações, tendo como horizonte os direitos humanos e as liberdades fundamentais e como decorrência uma efetiva inclusão social;
- A grande maioria das ações – tanto dos governos como da sociedade civil – visa a responder a necessidades imediatas como roupa, alimentação, pernoite. Acrescente-se ainda que na prática, freqüentemente lhes são negados pelo diversos serviços do Estado atendimentos imprescindíveis nas áreas de saúde, trabalho, moradia e educação;
- Com freqüência são vítimas de violência por parte da guarda civil, polícia e até grupos da sociedade civil – em alguns casos, resultou em morte (espancamento e assassinatos em agosto de 2004 em São Paulo);
- A mídia carece de uma visão crítico-propositiva que contribua na busca de respostas includentes para a mencionada população.

Porém, ao mesmo tempo em que traçamos esse panorama de exclusão e discriminação, não podemos deixar de identificar diversos processos gradativos de qualificação dos atendimentos, de reivindicação de políticas públicas, de criação de fóruns e instâncias de monitoramento das políticas, de estudo e debate das questões relativas às ações junto a essa população e, de particular importância, de articulação e organização dos próprios em busca dos seus direitos.

## **2. Mudanças nos últimos três anos e atuação (nível federal, estadual e municipal)**

No triênio 2003/2006 podem ser destacadas algumas mudanças gerais como:

- Aumento crescente do número de pessoas que moram nas ruas;
- O desafio de dar uma resposta à situação dessa população deixou de ser uma urgência apenas para as cidades grandes e médias, e passou a ser também para as cidades menores;
- Governos carecem de propostas claras de inclusão para esse segmento social e com muita frequência ignoram a presença, o conhecimento e a experiência da sociedade civil na construção de quaisquer propostas.

Nas esferas específicas (federal, estadual e municipal), observam-se as seguintes mudanças e atuação:

a) Da parte do governo federal:

- Criação, pelo Ministério de Desenvolvimento Social em parceria com a sociedade civil, de um grupo de trabalho que tem por objetivo propor políticas públicas destinadas à inclusão tanto dos catadores/as de recicláveis como da população em situação de rua;

b) Da parte da sociedade civil:

- Criação do Movimento Nacional da População em situação de Rua;
- Debate anual dos seus direitos e interesses feito pelos próprios/as moradores/as de rua no Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte e em seminários estaduais;
- Criação da Pastoral do Povo da Rua em âmbito nacional (Igreja Católica).

c) Em nível estadual e municipal:

Da parte do Estado:

- Concretização de algumas parcerias entre órgãos dos governos estaduais e municipais e instâncias/instituições da sociedade civil (Recife, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) na procura de qualificação dos diversos serviços e atendimentos;
- Capacitação, também por meio dessas parcerias, de técnicos/as e educadores/as envolvidos/as nos trabalhos junto à população de rua.

Da parte da sociedade civil:

- Multiplicação de instâncias de discussão e elaboração de propostas de políticas em estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Pará;
- Realização de seminários/encontros estaduais para debate e aprofundamento das questões decorrentes das diversas experiências envolvidas no atendimento a essas populações;
- Os novos serviços/atendimento/equipamentos que vêm sendo criados passam a concretizar propostas reformuladas à luz de horizontes mais pautados nos direitos humanos e liberdades fundamentais;
- as Conferências Municipais e Estaduais de Serviço Social debatem e aprovam propostas a serem levadas às instâncias federais, apontando referências para políticas públicas.

### **3. Perspectivas e recomendações**

#### **3.1. Propostas na atuação e política do Estado**

Considerando a situação de complexidade e de extrema exclusão que caracteriza essa população, constatamos que as propostas a serem feitas respondem a um conjunto de direitos e não a cada um isoladamente. Apontaremos propostas que se constituem em fundamentos imprescindíveis para o respeito e promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais e aquelas que se vinculam diretamente a um ou outro específico.

- A União será responsável pela realização de pesquisa bianual nas cinco regiões do País para identificar os fluxos migratórios, número de pessoas e oferecer traços básicos dos perfis dessas populações;

- As políticas públicas socioeconômicas, particularmente no que tange a trabalho, moradia, saúde e educação, oferecerão aos estados e municípios efetivas condições de executar propostas de inclusão social das populações em situação de rua, apontando também para estratégias de prevenção;
- Os estados, em articulação com os governo federal e com os municípios realizarão a cada dois anos pesquisas no âmbito estadual que ofereçam informações sobre os fluxos migratórios dessas populações, o número deles e traços básicos do seu perfil;
- Baseados nessas informações e tendo por referência os direitos humanos e liberdades fundamentais, estes governos elaborarão, em parceria com a sociedade civil, propostas e correlatas estratégias para responder à situação de extrema exclusão dessas pessoas;
- A intersetorialidade das áreas que dizem respeito a trabalho, habitação, saúde, educação, segurança e assistência social fundamentará a elaboração daquelas propostas.

### 3.2. Propostas nas iniciativas da sociedade civil

- Elaboração e/ou monitoramento de propostas de políticas públicas para a população em situação de rua a serem discutidas com os governos estaduais e municipais, com vistas à sua aprovação e implantação;
- Promoção de debate das atuais metodologias socioeducativas de ação junto aos/às moradores/as de rua à luz do direitos humanos e liberdades fundamentais, dando ênfase ao protagonismo e organização desse segmento social;
- Organização e realização, em parceria com os governos, de encontros de aprofundamento das questões que surgem das experiências em andamento e capacitação dos/as educadores/as envolvidos/as nos diversos trabalhos junto a esses segmentos.

## **NOTA**

<sup>1</sup> A NOVA Pesquisa e Assessoria em Educação é uma organização não governamental (ONG), sem fins lucrativos, apartidária, que atua na área de educação desde 1973. Com uma importante experiência de trabalho acumulada nestas três décadas de atuação, tem sua intervenção voltada para a construção de uma sociedade efetivamente democrática, regida por padrões de pluralidade e equidade

## IX – População Encarcerada

## **PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP)**

- Artigo 9º** - 1. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais. Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente. Ninguém poderá ser privado de sua liberdade, salvo pelos motivos previstos em lei e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos.
2. Qualquer pessoa, ao ser presa, deverá ser informada das razões da prisão e notificada, sem demora, das acusações formuladas contra ela.

# **PELAS GRADES DA EXCLUSÃO: POPULAÇÃO CARCERÁRIA COMO SUJEITO DE DIREITO**

**JUDITH KARINE CAVALCANTI SANTOS<sup>1</sup>**

## **Introdução**

O objetivo geral do artigo é discutir segurança e justiça no Brasil no que se refere ao encarceramento sob a perspectiva dos direitos humanos, e designadamente quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais. Especificamente, observar-se-á a realidade de direito como educação, saúde, trabalho, etc. O tema foi escolhido pela sua atual ausência nos discursos – alguns textos referem-se a um ou outro direito, mas não os reconhece como DHESC – e sua escassez, já que a maioria dos discursos gira em torno dos presos e presas como *violadores* de direitos, mas não como *detentores* de direitos.

Para apresentar as questões de forma mais sistemática e didática, optou-se por pontuar cada direito e seus respectivos dados. É preciso, entretanto, que desde o início observe-se a interdependência deles, de forma a reconhecê-los como direitos humanos. Adverte-se ainda que, para efeito deste artigo, não será feita distinção entre os termos *prisão*, *penitenciária* e *unidade prisional*, já que isso poderia confundir o entendimento geral.

**A violência e a criminalidade estão sempre nos discursos do cotidiano do País**

## **1. Crime e castigo**

A violência e a criminalidade estão sempre nos discursos do cotidiano do País. As manchetes diárias dos jornais estampam os números dos assaltos, arrombamentos, assassinatos, etc. e envolvem a população, apresentando as histórias particulares do “cidadão-de-bem” (CONAN, 2006). Por outro lado, e na mesma medida, os meios de comunicação em massa fazem uso de seu poder auto-atribuído de punição, apontando as pessoas que julgam culpadas, sem qualquer pré-análise judicial. Estes últimos, em geral, acabam sendo cotados pelo “clamor público” para dois tipos de punição: prisão ou morte.

O que não se percebe nesse relato diário é outro lado da violência cotidiana em que os agentes violadores são o Estado e a sociedade: o desrespeito constante aos direitos dos presos e presas, que “é gritantemente visto na falta de acesso à educação e formação profissionalizante, na superlotação dos presídios e nas condições psicológicas e sociológicas do ambiente prisional adversas ao ideal de ressocialização” (BANDEIRA, 2005, p.183).

A violência nas prisões somente tem visibilidade midiática e popular nos tensos períodos de rebelião e por um único motivo: é a ocasião em que os presos e as presas são vistos novamente como violadores de direitos da sociedade ou ao menos representam um potencial para isso. Em todos os momentos de cárcere em que são vítimas – *todos* os outros momentos –, não são reportados pelas manchetes. Foram vítimas de uma sociedade excludente, tornam-se mais uma vez vítimas diárias de uma instituição excludente cuja única função que parece cumprir é a de punir, mas nunca ressocializar.

A justificativa para os mais diversos atos de violação aos presos e às presas baseia-se na máxima social do “falhou, tem que pagar”. Entretanto, há uma política contrária a esse entendimento que procura perceber o cárcere sob outro aspecto. A pena não é mais vista como castigo ou retribuição social apenas, ela tem outra função, isto é, trata-se de restaurar os laços com a sociedade (ARAÚJO, 2006). Dessa forma, as prisões vêm sendo observadas sob uma nova perspectiva e outros problemas, além da violência, também passam a exigir prioridade.

As vítimas dessas ações e omissões violadoras são sempre convenientemente esquecidas pela sociedade e pelo Estado, que as percebem apenas como transgressores das normas sociais. Assim, não carregam qual-

quer senso de responsabilidade pelas más condições de higiene, de alimentação de qualidade e moradia adequada ou para os reais e freqüentes maus-tratos, espancamentos e mortes de presos e presas no País.

As constantes rebeliões são a consequência mais clara das seqüenciais violações a que estão expostos presos e presas, no entanto não é raro serem confundidos como episódios de pura baderna ou marginalidade. As reivindicações são específicas com relação aos maus-tratos, à superlotação, à alimentação de baixa qualidade, ao assédio sofrido pelos familiares de presos e presas nas visitas, etc. É visível o despreparo do sistema penitenciário nacional não somente para lidar com as rebeliões, mas, antes disso, para impedi-las. Como disse Tim Cahill, pesquisador da Anistia Internacional para o País, “no Brasil, ninguém é responsável pelos erros”. Nem o poder federal, nem os poderes locais. Os relatórios do organismo sempre estão repletos de informações sobre a violência brasileira e as respostas do governo estão sempre baseadas nas inúmeras políticas públicas voltadas à solução do problema que quase nunca passam de um bem escrito projeto ou ultrapassam as boas intenções.

No Brasil, a população mais pobre e mais excluída socialmente – a minoria social – continua sofrendo elevados índices de violação aos direitos humanos. O fato é percebido pela Anistia que, dentre outros pontos, reforça as condições precárias dos presídios, reconhecendo a vulnerabilidade desse grupo. Segundo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), grande parte da população carcerária é composta por pessoas que saíram do sistema e retornaram, ou seja, são reincidentes. Essa realidade comprova a falência institucional no que se refere à função de restaurá-las e reinseri-las no contexto social – considerando que um dia foram inseridas.

O respeito aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC), dessa forma, tem um papel primordial no sentido de fornecerem apoio profissional – quando prepara presos e presas para o retorno ao mercado de trabalho, por exemplo – e psicológico, já que demonstra o interesse do Estado e da sociedade em acolhê-los em seu egresso no convívio cotidiano.

## **2. Os números do sistema prisional brasileiro**

Os dados referentes à população carcerária, no entanto, pouco existem. Há quase nenhum detalhamento do perfil dos presos e presas, o qual

**Os dados referentes à população carcerária no Brasil são preocupantes e o problema está longe de ser solucionado com a simples construção de novas unidades prisionais**

auxilia no conhecimento a respeito desse grupo excluído de forma a indicar quais políticas podem ser adotadas e para que face da população. Nesse sentido, como afirma a especialista no sistema penitenciário de Pernambuco, Ronidalva Melo, a delimitação do perfil das presas, por exemplo, na delimitação de estratégias públicas (BESSA, 2005). Saber o sexo, a cor/raça, a ocupação, a idade, a escolaridade, etc. contribui para a elaboração de políticas específicas direcionadas, e a falta desses dados demonstra o desprezo do Estado a essa parte da população.

Em geral, essas informações são encontradas com pouca precisão, garantindo mais a confusão dos números que a divulgação deles. Nos sites oficiais<sup>2</sup>, não se encontram com facilidade as estatísticas com maior detalhamento ou enfoque senão as de sexo, idade e crime cometido. Poucos são os informes que relacionam cor/raça, opção sexual ou profissão, por exemplo. Além disso, cada estado da Federação possui uma forma diferenciada de catalogação.

Esse distanciamento da exatidão dos números e a ausência total de muitos dados refletem o desinteresse do sistema prisional em identificar seu público e, portanto, de reconhecê-lo para, a partir daí, estabelecer diretrizes de políticas internas.

### **3. Os DHESCs nas prisões e penitenciárias brasileiras**

Ainda que escassos e incompletos, o fato é que os dados referentes à população carcerária no Brasil são preocupantes e o problema está longe de ser solucionado com a simples construção de novas unidades prisionais. A questão carcerária brasileira tem amplitude ainda maior: além da superlotação, os presos e presas sofrem outras violações diárias, o sistema penitenciário brasileiro reproduz a máxima social de que “todo castigo é pouco para os que infringem a lei”. Nesse sentido, diz Loïc Wacquant que o funcionamento dos presídios ressalta exatamente essa distância entre a pena proferida pelo juiz e a que de fato é aplicada. E complementa mais a frente:

Sem contar que tudo – desde a arquitetura até a organização de trabalho dos guardas, passando pela pobreza de recursos institucionais (trabalho, formação, escolaridade, saúde), pela extinção deliberada do livramento condicional e pela ausência de medidas concretas de ajuda

no momento da libertação – se opõe à suposta função de “reforma” do detento (WACQUANT, 2004, p. 220).

Dessa forma, presos e presas deixam de ser reconhecidos como sujeitos de direito, principalmente no que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais. De acordo com a pesquisa publicada em 2005 pelo Departamento Penitenciário Nacional (2005. p. 13-28), a população prisional total no Brasil, em números absolutos, é de 328.776; destes, 134.266 em regime fechado, 32.508 no semi-aberto, 78.523 presos provisórios e 3.827 em medida de segurança. O levantamento mostra ainda que o número de libertos é inferior à quantidade de incluídos e que a quantidade de vagas é pouco mais que metade da população carcerária: o déficit é de 67.746 vagas, refletindo o mais citado dos problemas, a superlotação. Outra realidade do sistema é que, do total mencionado, 96% são homens e 4% mulheres.

A baixa escolaridade é outra característica. Os dados do Sistema de Informação Carcerária (SIC) de maio de 2006, com relação ao estado de Pernambuco, por exemplo, mostram que 28% dos detentos e detentas das unidades prisionais são analfabetos e 68% têm o Ensino Fundamental, entretanto a pesquisa não faz distinção entre os números dos que completaram ou não esse estágio.

Esse resultado indica que “o sistema penal se dirige quase sempre contra certas pessoas, mais que contra certas condutas legalmente definidas como crime, e acende suas luzes sobre o seu passado para julgar no futuro o fato-crime presente, priorizando a especulação do ‘quem’ em detrimento do ‘que’” (ANDRADE, 2003. p. 49-50). Em outras palavras, o sistema de Justiça direciona o direito penal a uma parcela da população e os números revelam esse tratamento diferenciado para ricos e pobres. Significa dizer que existe uma penalização diferenciada, um direito penal voltado a uma parcela da população que envolve a sociedade numa ilusão de segurança jurídica. No mais, resta à população diretamente atingida nesse direcionamento a descrença no sistema (BURITY, 2005, p.41-42).

### 3.1. Arquitetura carcerária

O problema em geral mais citado é a superlotação dos presídios. Entretanto, o assunto foi banalizado de tal forma nas discussões cotidianas

**A arquitetura  
carcerária  
representa  
ainda hoje o  
propósito para  
o qual foi  
elaborada: a  
punição**

que nada é percebido pelos números. Em Pernambuco, por exemplo, o Presídio Aníbal Bruno possui 17 pavilhões com 1.448 vagas para mil homens. A situação não é diferente nos outros estados do País: no Instituto Penal Paulo Saraste, no Ceará, a capacidade é superada em três vezes pela lotação (ARAÚJO, 2006). Esse espaço insuficiente obriga os detentos a revezarem as noites em que dormem em pé.

A arquitetura carcerária representa ainda hoje o propósito para o qual foi elaborada: a punição.

A análise sobre a arquitetura prisional revela que a prisão não adveio de um projeto, mas de um surgimento fático que depois tentou se aperfeiçoar através do planejamento com idéias (...). A realidade ao longo dos séculos demonstra que as idéias, os projetos e as regras sempre estiveram dissociadas da realidade carcerária, na medida em que os reclusos sempre foram e continuam sendo excluídos pelo Poder Público e pela própria sociedade a exemplo do Brasil (GARBELINI, 2005, p. 146).

Além disso, essa disposição física conduz ao isolamento contraproducente, quando o fim deve ser a humanização da pena para uma eficaz ressocialização. Mais que isso, os presídios, da forma com que se apresentam fisicamente, não permitem o monitoramento adequado dos presos.

A pena, historicamente também influenciada pela Igreja da Idade Média, era capaz de libertar a alma do acusado por intermédio do sofrimento físico. Esse despreparo físico persiste até hoje. A superlotação dos presídios mostrada com frequência pelos meios de comunicação em massa é o exemplo mais visível. O descaso do Estado nesses momentos é apenas um reflexo da normalidade atribuída às cenas de presos e presas comprimidos nas celas, dormindo em pé.

Esse cenário já marcado nas manchetes dos jornais não é outra coisa senão uma violação ao direito humano à moradia digna consagrada desde a Constituição de 1824 – que já previa, em seu Artigo 179, que as prisões deveriam ser seguras, limpas e arejadas – e hoje, consolidada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. “O direito a uma moradia adequada está vinculada a outros direitos humanos. Sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida” (LIMA JR, 2003, p. 151).

A resolução n° 14 de 11 de novembro de 1994 da ONU sobre as regras para o tratamento do preso foi recebida no âmbito interno pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) em cumprimento à orientação ditada pela Resolução n° 2.858, de 20 de dezembro de 1971, que estabeleceu normas quanto ao espaço físico dos presídios e as necessidades humanas nessas condições. À mesma direção conduz a Lei de Execuções Penais (LEP), Lei 7210/84, a qual exige dos estabelecimentos prisionais lotação compatível com sua estrutura e finalidade (artigo 85).

Houve, além disso, a criação do Fundo Penitenciário Nacional (Funden), com a lei complementar 79/94, cujo objetivo, dentre outros, é a indicação do fundo para construção, reforma, ampliação e aprimoramento dos estabelecimentos penais. Infelizmente o Fundo representa mais uma norma vigente sem eficácia.

Diante disso, é importante que se reforcem as indicações do Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (resolução 16/94): fixar a capacidade das celas e determinar locais específicos para assistência religiosa, ensino e biblioteca, prática de esportes, serviço jurídico, assistência social e médico-odontológica e solário. Mesmo porque, em geral, a superlotação traz consigo outras violações; a pouca higiene e a insalubridade das unidades prisionais são exemplos práticos, corroborando, até mesmo, para as péssimas condições de saúde nesses locais.

### 3.2. Direito à saúde física e mental

A Constituição Federal garante que ninguém será submetido a tratamento desumano ou degradante (Artigo 5º, III) e assegura aos presos e presas a integridade física e moral (Artigo 5º, XLIX). Também nesse sentido as recomendações das Nações Unidas – acolhidas pelo CNPCP – priorizam o alojamento individual dos presos e presas; caso não seja possível, dormitórios coletivos com camas individuais, roupas limpas e regularmente trocadas a fim de não afetar a dignidade deles. No âmbito interno, e de forma menos específica, a própria Lei de Execuções Penais assegura ao preso dormitório, sanitário e lavatório (Artigo 88, *caput*) e estabelece como requisitos mínimos de uma unidade celular a salubridade, a observância da aeração, insolação e condicionamento térmico adequados e uma área mínima de 6m<sup>2</sup>.

**O direito à  
saúde mental  
encontra  
respaldo  
internacional  
nas  
recomendações  
da ONU**

A prática, no entanto, desnorteia as orientações normativas. Com a média de recepção 3.494 vezes menor que o número de liberados, o sistema penitenciário toma proporções de uma cidade mal planejada (Sistema Penitenciário no Brasil, 2005, p.13).

A boa saúde dos presos e presas é afetada por essa congruência de agentes correlatos causais: falta de vagas no aparelho prisional, higiene precária, baixa qualidade de moradia e alimentação, políticas de prevenção de doenças – não somente as Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs) – e tratamento. “Na prática, a saúde mental é freqüentemente relegada, seja por causa da dimensão do conflito entre presos e diretoria institucional, seja por causa da carência de profissionais médicos capacitados a diagnosticar indícios de transtornos mentais nas crescentes populações carcerárias” (BANDEIRA, 2005, p.183).

Corriqueiramente, no sistema penitenciário, a saúde aparece relegada e a saúde mental, nesse sentido, corresponde a um patamar ainda inferior. O direito à saúde mental encontra respaldo internacional nas recomendações da ONU, que menciona até mesmo a condição de presos e internos de hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico. A Constituição Federal também garante que a saúde é “um direito de todos e dever do Estado” (Artigo 196) e, a esse respeito, é independente o fato de o agravo na saúde ser decorrente do confinamento (resolução 07/03 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária).

O direito à saúde e, especificamente, à saúde mental dos presos e presas obrigando a tutela do Estado não exclui de proteção de outro, qual seja, o da não-obrigatoriedade de ser submetido a tratamento. Entretanto, uma vez sob a tutela do Estado e desejosos de tratamento, o Estado deve providir. Esse direito estende-se até ao egresso: caso o tratamento já tenha sido iniciado e não concluído antes do fim da pena, ele tem o direito de continuar na rede pública de saúde. A maioria das normas que sustentam positivamente o direito à saúde física e mental dos presos e presas não corresponde a sua efetivação, ou seja, são direitos garantidos mas não acompanhados na prática.

Não menos preocupante é a saúde física da população carcerária. A maioria das políticas existentes é direcionada à prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis, quando a realidade exige mais. Adolescentes entrevistados por ocasião da Inspeção Nacional às unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei, em março de 2006, rela-

taram que não recebem acompanhamento médico em caso de lesões por espancamento no interior das unidades de internação (em São Paulo); em outros, foram diagnosticados sarna, dores de dente, traumatismo torácico (no Rio de Janeiro). Constatou-se ainda a insuficiência de profissionais de saúde, de remédio e equipamentos.

Nesse contexto, outro viés a ser percebido é a vulnerabilidade ainda maior das mulheres no geral, tanto das encarceradas quanto das esposas e companheiras dos encarcerados, não só no que se refere à saúde sexual, mas sobretudo à saúde reprodutiva e à desintoxicação, anteriores ou não ao encarceramento. Para a efetivação desse direito, é fundamental o rigor a certas políticas, como adequação das instalações físicas às necessidades humanas, respeito aos princípios básicos de higiene, alimentação adequada, assistência social e psicológica de qualidade, etc. Considerando o descaso diante das normas, sugere-se ainda um acompanhamento sistemático dos presídios dos Conselhos de Psicologia, Assistência Social e Medicina, do Ministério de Saúde, do Ministério Público e demais instituições capazes de monitorar a atuação do Estado.

### 3.3. Direito à educação

A Associação para Prevenção da Tortura sintetiza no relatório sobre o monitoramento de locais de detenção, feito em 2005, que “a educação é um elemento importante na preparação do detento para sua reinserção na sociedade a fim de estimular seu desenvolvimento pessoal” (2006, p. 177). Esse é o atual entendimento a respeito da educação nas unidades prisionais não apenas do ponto de vista nacional; em âmbito internacional, também é reconhecida como instrumento fundamental para ressocialização do indivíduo.

A prática com relação a esse direito humano não difere dos demais apresentados até então, com uma peculiaridade, já que a educação pode ser usada como caminho para o empoderamento ou pode acabar novamente como instrumento de dominação do sistema prisional sobre os presos e presas.

O monitoramento de locais de detenção revela ainda que há presídios em que as atividades oferecidas às presas são costura e artesanato, ditas ‘adequadas’ para elas, reproduzindo estigmas sociais; prova disso é o fato de que aos homens são oferecidas oportunidades de ‘formação vo-

**Mais uma vez,  
o sistema cuja  
função é  
reinsserir,  
exclui**

cacional’ (2006, p. 176). Por vezes, não há espaço destinado às salas de aulas ou bibliotecas, ou, quando existem, essas se localizam em pavilhão distante das celas, o material é precário e o acesso limitado.

Mais uma vez, o sistema cuja função é reinsserir, exclui. O objetivo da educação nos presídios e penitenciárias é a utilização do conhecimento para desenvolver as potencialidades (MIRANDA; MERCON-DE-VARGAS; VIANA, 2004). Para tanto, propõe-se que as atividades ocorram preferencialmente fora das unidades prisionais, principalmente nos casos de crianças e adolescentes, ou por membros da sociedade para que haja contato constante da população carcerária com o espaço que pretende acolhê-la.

Essa educação diferenciada, vigiada, com rotina imersa no rigor da segurança e com freqüência controlada perfaz um empecilho para a concretização. No Programa de Reabilitação do Sistema Penal em São Paulo, por vezes a falta de agentes penitenciários impede o funcionamento da escola já que os alunos precisam ser revistados nas saídas e ao retornarem (PORTUGUÊS, 2001). Em muitos casos, o único espaço social é a escola e os resultados práticos têm sido significativos, mas o sistema não está preparado para assumir o trato com esses benefícios. Um bom exemplo é a análise de prontuários de uma unidade prisional em São Paulo, apresentada por Manoel Português (2001), em que se relatam os históricos dos presos na unidade para que a partir dessas informações seja verificada a possibilidade de conceder-lhes benefícios legais.

Independentemente da situação concreta de existência dos indivíduos, de seu desenvolvimento e participação nos programas e atividades proporcionados pela unidade, os membros da CTC [Comissão Técnica de Classificação] arrogam-se a prerrogativa de, no decurso de uma série de testes e entrevistas que não ultrapassam uma hora de duração, deliberar uma avaliação pertinente a toda a vida, atribuindo aos indivíduos uma periculosidade latente (...) prolongando sua permanência no cárcere. (PORTUGUÊS, 2001)

Isso significa dizer que a reabilitação a que se propõe o sistema carcerário volta-se para preencher os rigores da lei, sem realmente qualquer propósito direcionado ao sujeito.

Nesse sentido, é essencial discutir-se o real papel da educação nas unidades prisionais como instrumento de ressocialização, e sob essa pers-

pectiva estimular os presos e presas, capacitar educadores e agentes penitenciários, preparar materialmente as unidades e direcionar posturas institucionais para efetivação do direito humano à educação.

#### 4. Memórias do cárcere

Além de todas essas violações, os presos enfrentam outra dura realidade: o retorno à sociedade. Uma vez presos, esse será o rótulo a ser carregado, e, embora a função do sistema carcerário seja a de ressocializar, o que ocorre efetivamente é o distanciamento ainda maior desses para com a sociedade. “O drama do egresso (...) começa ainda dentro das celas. Os detentos sabem que, mesmo pagando até o último dia de pena pelos crimes cometidos, por toda a vida terão uma ficha criminal que denuncia a passagem pela prisão” (BESSA, 2005).

A sociedade rejeita o ex-presos, o vigia, o exclui, não o emprega. Apresentar esse ‘passado’ no currículo é o primeiro passo para o desemprego, ainda que seja o mais qualificado para cargo oferecido. A qualificação profissional tão estimulada nos presídios, considerada atividade saudável à saúde mental dos presos e presas e, mais que isso, instrumento de ressocialização prepara o profissional, mas não aniquila o preconceito social.

Nesse sentido, Breno Rocha, membro do Fórum Nacional Permanente de Assuntos Penitenciários, relata a história de *Garrafa*, jovem do subúrbio que cometeu um assalto a um transeunte no calçadão de uma praia. Na prisão, conheceu outros presos e pôde ascender socialmente lá dentro por causa principalmente de sua estatura, passando a ser *GARRAFA*. Enquanto isso, em sua comunidade continuava a ser o antigo *Garrafa*, rapaz preso por assalto, o ‘marginal’ (ROCHA, 2002). O personagem da história real contada por Breno Rocha não tem qualquer incentivo para a vida em comunidade, todos os seus direitos já lhe haviam sido negados antes de sua prisão e quando solto, seu *status* não retorna ao de homem livre: agora ele é um ex-presos.

As dificuldades de falta de incentivo para a ressocialização por parte da sociedade geram o medo do egresso. Retornar ao convívio social passa a ser aterrorizante e penoso, de forma que a reincidência garante a comodidade do que já se conhece, o cárcere. O que se percebe é que

**Além de todas  
essas violações,  
os presos  
enfrentam outra  
dura realidade:  
o retorno à  
sociedade**

qualquer medida em respeito aos direitos humanos no sistema penitenciário terá sua eficácia comprometida com a ausência de políticas diferenciadas aos indivíduos que retornam ao convívio social, não somente com respaldo psicossocial voltado a sua auto-estima quanto no desbloqueio social para seu reconhecimento sadio.

## **Conclusão**

O Brasil continua apresentando altos índices de violação aos direitos humanos, principalmente no que se refere aos DhESC, embora tenha um ordenamento jurídico repleto de referências a eles, além das ratificações dos direcionamentos internos. A Constituição Federal, por exemplo, garante em seu Artigo 6º o direito à educação, à saúde, ao trabalho e à moradia, dentre outros, assim como declara que os direitos e garantias expressas no Artigo 5º “não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Assim sendo, esses direitos são reforçados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (vide anexo 1) . No entanto, o que se percebe é que a existência dessas normas não assegura sua eficácia, em outras palavras, os direitos resguardados não têm sido efetivados na prática.

O sistema carcerário é a representação sintética dessas violações, como mostram os dados apresentados. Os presos e presas não têm moradia e alimentação adequadas, o trabalho e a educação são pouco estimulados, o atendimento médico, psicológico e social é limitado por falta de profissionais, remédios e equipamentos, etc. A discussão com base nas informações levantadas é essencial na composição de posturas mais concretas na efetivação dos direitos humanos para a população carcerária, já que essa está diretamente sob a tutela do Estado e, portanto, sob sua responsabilidade mais imediata.

Reconhecendo a inobservância às normas, neste artigo houve a tentativa de conduzir iniciais encaminhamentos no que diz respeito a cada um dos direitos humanos aqui trabalhados. Além das diretrizes mencionadas a respeito de cada violação em específico, faz-se essencial a efetivação de políticas públicas não apenas antes do cometimento do crime – a exclusão social iniciada é, por vezes, um incentivo ao crime mas não

sua motivação –, é preciso também que haja políticas para a população carcerária dentro das unidades prisionais e após seu egresso.

O artigo buscou também demonstrar que as violações dos direitos dos presos e presas ultrapassam o limite físico dos estabelecimentos prisionais e estão presentes no retorno ao convívio social, no preconceito diante do rótulo de ex-preso.

Afinal, cada crime possui uma pena determinada e essa pena não pode ser justificativa para a privação de outros direitos. Para tanto, a parceria entre Ministérios (Educação, Saúde, Trabalho, etc), Conselhos, Ministério Público e sociedade civil possibilita um efetivo monitoramento do Estado na prestação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. "Do (pre)conceito positivista a um novo conceito de criminalidade: pela mudança do senso comum sobre a criminalidade". In *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ARAÚJO, Rogéria. Políticas para as prisões. Agência de Informação Frei Tito para América Latina (Adital). Disponível em <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?cod=23916&lang=PT>. Acesso em 11/08/06.

ASSOCIAÇÃO PARA PREVENÇÃO DA TORTURA. *Monitoramento de locais de detenção: Um guia prático*. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2006.

BANDEIRA, Carlos Adriano Miranda. O direito dos presos à saúde mental: os fundamentos e as garantias no ordenamento jurídico e nos direitos humanos. In *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária*. 1 (18), Jan/Jul 2005. Brasília: 2005. p. 183- 196

BESSA, Sílvia. "Retratos do cárcere. Prisões em PE". In *Diário de Pernambuco*. 03/07/05.

BURITY, Joanildo; VAINSENER. Semira. *Escuridão no fim do túnel: o cotidiano das famílias de presos no estado de Pernambuco*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2005.

CONAN, Sébastien. Defensor de direitos humanos no Brasil: uma atividade de alta peculiaridade e periculosidade". Disponível em: < [http://www.gajop.org.br/opiniao/22\\_12\\_2005.htm](http://www.gajop.org.br/opiniao/22_12_2005.htm)>. Acesso 15 dez. 2006.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA E ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Uma amostra das unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei. Relatório das visitas realizadas simultaneamente em 21 estados brasileiros e no Distrito Federal, no dia 15 de março de 2006*.

GARBELINI, Sandra Mara. Arquitetura prisional. A construção de penitenciárias e a devida execução penal". *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária*. Brasília, Ano 1. n 18 jan./jul. 2005, p. 146-159.

LIMA JR. Jayme Benvenuto (org.). *Relatório brasileiro sobre Direitos Humanos econômicos, sociais e culturais: meio ambiente, saúde, moradia adequada e à terra urbana, educação, trabalho, alimento, água e terra rural*. Recife: GAJOP, 2003.

MIRANDA, Angélica Espinosa; MERCON-DE-VARGAS, Paulo Roberto; VIANA, Maria Carmen. Saúde sexual e reprodutiva em penitenciária feminina, Espírito Santo, Brasil. *Revista Saúde Pública*. São Paulo, v. 38, n. 2, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102004000200015&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102004000200015&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 28 ago. 2006.

PORTUGUÊS, Manoel Rodrigues. Educação de adultos presos. *Educ. Pesqui*. São Paulo, v. 27, n. 2, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022001000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022001000200011&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 28 ago. 2006.

ROCHA, Breno. *Sistema Penitenciário*. Uma teoria elaborada pela práxis. Recife: 2002.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO CARCERÁRIA (SIC). Maio/2006. Disponível em: <<http://www.seres.pe.gov.br/sistemas/sistemas.htm>>. Acesso em 27/08/06.

SISTEMA PENITENCIÁRIO NO BRASIL. Diagnóstico e propostas. Departamento Penitenciário Nacional. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

WACQUANT, Loïc. *A aberração carcerária à moda francesa*. Trad. Estela Abreu. Rio de Janeiro: Dados, V.47. n. 2.2004. p. 215-232.

## NOTAS

<sup>1</sup> É aluna do Curso de Extensão em Direitos Humanos para Advogadas/os Populares, promovido pelo GAJOP.

Consultora jurídica e pesquisadora do Observatório Negro (PE). Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, com área de concentração em Democracia e Direitos Humanos

. Correio eletrônico: [judith\\_karine@yahoo.com.br](mailto:judith_karine@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Os principais são os ligados ao Ministério de Justiça: Departamento Penitenciário Nacional Disponível em: <http://www.mj.gov.br/depen/>,. Acesso em: 7 dez. 2006. com os dados de 2005 consolidados. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/depen/sistema/CONSOLIDADO%202006.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2006. e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

. Disponível em: (<http://www.mj.gov.br/cnppc/index.htm>)

. Acesso em: 7 dez. 2006.

CARACTERÍSTICAS DESTE LIVRO:

*Formato:* 18 x 24 cm

*Mancha:* 14 x 19,3 cm

*Tipologia:* Ottawa 10,5/14 e Futura 9,5/18

Ottawa 9/11 (bibliografia e notas)

*Papel:* couché mate 90g/m<sup>2</sup> (miolo)

Cartão Supremo 300g/m<sup>2</sup> (capa)

*Gráfica:* Sermograf

*1ª edição:* 2007

*Para saber mais sobre nossos títulos e autores,  
visite o nosso site:  
[www.mauad.com.br](http://www.mauad.com.br)*