

2012
A
2014

RELATORIAS em DIREITOS HUMANOS



Guilherme Resende

Desenvolvimento e Direitos Humanos | Laicidade e Fundamentalismo

Direito à Cidade e Moradia Adequada | Educação no Brasil

Contexto dos Direitos Sexuais e Reprodutivos

A luta por Terra, Território e Alimentação Adequada

Meio Ambiente, Desenvolvimento e Desigualdades

FICHA CATALOGRÁFICA

Publicação: Plataforma de Direitos Humanos

Coordenação: Darci Frigo, Leandro Scalabrin, Maria Luísa Pereira de Oliveira,
Melisanda Trentin e Rodnei Jericó

Organização: Anderson Moreira

Projeto Gráfico, Diagramação e Editoração: Guilherme Resende - guileresende@gmail.com

Revisão: Anderson Moreira e Liliam Huzioka

Impressão: Tiragem: 1.000 exemplares

Agradecemos a todos(as) os(as) relatores(as) e assessores(as) que, com muito afinho, nesses últimos dois anos, lutaram para investigar, denunciar e propor soluções para diversas violações de direitos humanos identificadas em todo o país nesse período.

É permitida a reprodução deste material, desde que citada a fonte e que não seja utilizada para fins comerciais.

Relatorias em Direitos Humanos: Informe 2012-2014

Curitiba: Terra de Direitos, 1ª Edição, 2015

ISBN 978-85-62884-15-3

1. Direitos Humanos; 2. Relatorias em Direitos Humanos

Contato: Plataforma de Direitos Humanos

Rua Des. Ermelino de Leão, 15, cj. 72, Centro

80.410-230 | Curitiba – PR

www.plataformadh.org.br | secretaria@plataformadh.org.br

Realização:



PLATAFORMA DE DIREITOS HUMANOS
ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS

Apoio:



2012
A
2014

RELATORIAS em DIREITOS HUMANOS



ÍNDICE

- 4 APRESENTAÇÃO
- 6 INTRODUÇÃO
- 9 QUADRO DAS MISSÕES REALIZADAS
- 10 GALERIA

ARTIGOS

- 16 Desenvolver os Direitos Humanos
Marijane Lisboa
- 21 Laicidade, gênero, sexualidade e
fundamentalismo cristão no Brasil
Tatiana Lionço

RELATORIAS EM DIREITOS HUMANOS

DIREITO HUMANO À CIDADE

- 34 O contexto do Direito à Cidade no Brasil
Leandro Gorsdorf e Cristiano Müller

DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO

- 46 Educação no Brasil e a atuação da Relatoria
do Direito Humano à Educação
Rosana Heringer e Marcio Alan Moreira

DIREITO HUMANO À SAÚDE SEXUAL E REPRODUTIVA

- 58 Os direitos sexuais e reprodutivos no contexto
nacional e internacional e a atuação da
Relatoria de Saúde Sexual e Reprodutiva
Beatriz Galli e Helena Rocha

DIREITO HUMANO À TERRA, TERRITÓRIO E ALIMENTAÇÃO

- 70 Reflexões a partir do trabalho da Relatoria do Direito
Humano à Terra, Território e Alimentação
Sérgio Sauer e Tchenna Fernandes Maso

DIREITO HUMANO AO MEIO AMBIENTE

- 84 Meio Ambiente, Desenvolvimento e Desigualdades:
os Direitos Humanos encurralados
Cristiane Faustino e Fabrina Furtado

APRESENTAÇÃO

A Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil apresenta nesta publicação uma síntese das ações realizadas pelas Relatorias em Direitos Humanos no período 2012-2014. Foi neste mandato que se comemoraram os dez anos das Relatorias, criadas pela Plataforma em 2002, inspiradas nas Relatorias Especiais da ONU. Seu objetivo, desde o início, é de contribuir para que o Brasil adote um padrão de respeito aos direitos humanos, tendo por fundamento a Constituição Federal, o Programa Nacional de Direitos Humanos, os tratados e convenções internacionais de proteção aos direitos humanos ratificados pelo Brasil e as recomendações dos/as Relatores/as da ONU e do Comitê Desc.

A Plataforma é uma rede formada por 40 organizações da sociedade civil que desenvolve ações de promoção e defesa de direitos humanos e reparação de violações. Tem como objetivo geral contribuir para a construção e fortalecimento de uma cultura de direitos, desenvolvendo estratégias de exigibilidade e justiciabilidade dos direitos humanos, tendo como foco os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais,

bem como incidir na formulação, efetivação e controle de políticas públicas sociais.

Para além de um balanço da atuação das Relatorias em Direitos Humanos, esta publicação amplia a análise do cenário do período, ao mesmo tempo em que sinaliza para os desafios a serem enfrentados nos próximos anos.

Na primeira parte, trazemos dois artigos escritos a partir das temáticas do modelo de desenvolvimento e do princípio da laicidade do Estado. Na segunda parte, as cinco Relatorias apresentam artigos relacionados às suas áreas específicas de atuação: Cidade; Educação; Saúde Sexual e Reprodutiva; Terra, Território e Alimentação; e Meio Ambiente.

Ao encerrarmos o mandato 2012-2014, queremos agradecer às/aos cinco Relatores/es e Assessoras/es que dedicaram seu tempo e suas energias no trabalho junto a movimentos sociais, redes, organizações e comunidades locais. Além de contribuir para o fortalecimento destes atores, o trabalho foi fundamental para reforçar a importância das Relatorias enquanto projeto



DHESCA
BRASIL

PLATAFORMA DE DIREITOS HUMANOS
ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS

de exigibilidade e monitoramento dos direitos humanos no Brasil.

Agradecemos também a colaboração das agências internacionais Pão Para o Mundo, Fundação Ford, ICCO – Organização Intereclesiástica de Cooperação para o Desenvolvimento, Fundação Heinrich Böll (HBS), Fundação Rosa Luxemburgo e Fundo CASA. É o apoio destas organizações que tem garantido a atuação da Plataforma de Direitos Humanos e das Relatorias.

As Relatorias em Direitos Humanos receberam, ainda, o apoio fundamental dos organismos que compõem o Conselho de Seleção e Acompanhamento: a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o Programa de Voluntários da ONU (UNV), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), o Fundo da ONU para a Infância (UNICEF),

o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado e a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.

Finalmente, não podemos deixar de agradecer às organizações filiadas à Plataforma, bem como às demais redes e organizações locais, regionais ou nacionais que contribuíram para a atuação das Relatorias apoiando missões, enviando denúncias e informações sobre violações de direitos humanos, acompanhamento de audiências públicas e divulgação de relatórios finais.

Todas estas parcerias contribuem, de forma qualificada e substantiva, para a continuidade do trabalho desenvolvido pela Plataforma e pelas Relatorias em Direitos Humanos e para o avanço da luta pela garantia dos direitos no país.

A Coordenação

A Cultura de Direitos Humanos posta à prova

O encerramento do mandato 2012-2014 das Relatorias em Direitos Humanos nos leva a algumas reflexões sobre o cenário político em que atuaram neste período, bem como conduz a considerações acerca dos desafios para um futuro próximo. Evidenciou-se a fragilidade atual da cultura de direitos humanos no Brasil, que corre risco de sofrer retrocessos legais, programáticos e simbólicos expressivos que podem aprofundar processos de violações de direitos, desigualdade e discriminações, apesar de alguns avanços que merecem ser destacados.

Constatou-se um recrudescimento do conservadorismo em geral e do religioso, em particular, e a ampliação de sua intervenção no Legislativo. Um dos fatos mais emblemáticos foi a eleição do deputado federal pastor Marco Feliciano (PSC/SP) para a presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara em 2013, uma provocação e demonstração de força de grupos conservadores que pretendem implantar no país uma agenda de retrocessos, especialmente relacionados à população LGBT, mulheres, população negra, religiões de matriz afro-brasileira. Cabe dizer que em 2014, por pouco, o deputado Jair Bolsonaro, defensor da ditadura militar e de ou-

tras aberrações, não foi eleito presidente da Comissão. A escolha foi contestada por redes e organizações de todo o país.

A eleição do deputado Feliciano à presidência da Comissão provocou reação popular e manifestações em todo o país. Posteriormente, em junho de 2013, eclodiram grandes protestos populares com milhares de pessoas saindo às ruas motivadas por questões relacionadas à mobilidade urbana, corrupção, gastos com a Copa do Mundo e outras insatisfações.

As manifestações populares foram duramente reprimidas nas ruas pela polícia militar e muitos manifestantes pacíficos presos de forma ilegal, investigados e criminalizados em uma afronta ao direito de manifestação pacífico.

Por outro lado, organizações da sociedade civil e movimentos sociais brasileiros vivem processos de fragilização, criminalização, violência e ameaças contra defensores de direitos humanos e escassez de recursos financeiros.

Ainda no contexto nacional houve impor-



tantes conquistas para a defesa dos direitos humanos. Em 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia reconhecido o casamento entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar. Em maio de 2013, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou uma resolução determinando que nenhum cartório do país poderá recusar a celebração de casamentos civis de casais de mesmo sexo ou deixar de converter em casamento a união estável homoafetiva. No que diz respeito aos direitos sexuais e reprodutivos, o avanço foi a decisão do STF, por 8 votos contra 2, de que a interrupção da gravidez de fetos anencefálos não é crime

No âmbito das questões legislativas, destaque-se que em 2012 a pressão do agropêlo e sua bancada ruralista resultou na aprovação do tumultuado Código Florestal, não vetado pela Presidenta Dilma, apesar da intensa campanha de movimentos e organizações da sociedade civil pelo veto integral do texto. O Código constituiu enorme retrocesso na garantia de preservação do meio ambiente. Foi também sancionada, desta vez atendendo ao pleito das organizações de direitos humanos, a lei que instituiu a Comissão Nacional da Verdade, importante demanda para afirmação dos direitos civis e políticos, com a investigação e abertura dos arquivos da ditadura militar do Brasil.

No período de 2012 a 2014 houve, ainda, outras grandes lutas travadas na defesa dos direitos. Entre elas estão as que envolveram camponeses, populações indígenas e comunidades quilombolas, pesqueiras e vazanteiras que lutam por seus territórios ameaçados e a manutenção da sua cultura. As Relatorias em Direitos Humanos acompanharam vários casos relacionados a estes grupos, que são tratados mais adiante.

A Copa do Mundo, realizada em 2014, não significou um vexame para o Brasil apenas no campo. O país já havia perdido fora dele, durante o período de preparação para o megaevento esportivo, em razão das violações de direitos cometidas por meio de remoções forçadas e despejos, cerceamento das liberdades de expressão, associação e participação, criminalização das manifestações populares (que tiveram início em junho de 2013), entre inúmeras outras.

Já no cenário internacional, passou a vigorar, em maio de 2013, o *Protocolo Facultativo ao PIDESC (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)*, que instituiu um mecanismo de denúncia individual das violações dos direitos humanos enunciados no Pacto contra os Estados que o ratificarem. E apesar da campanha promovida pela Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil e por outras redes e organizações em



SOMOS TODXS DEFENSORXS

defesa da adesão ao Protocolo, até agora o Brasil sequer assinou o tratado.

Os próximos anos (...) reservam às organizações e redes de direitos humanos desafios tão grandes ou ainda maiores do que aqueles enfrentados até aqui. O cenário de acirramento do conservadorismo e dos fundamentalismos e a mudança no quadro político – considerando os resultados negativos para quem luta por direitos das eleições de 2014 – exigem reflexões e maior articulação entre redes e organizações que defendem os direitos humanos. E muitas lutas de resistência.

Levando-se em conta as graves violações ocorridas antes e durante a Copa do Mundo, a realização dos Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro, também nos desafia a monitorar as ações do poder público e de empresas durante a preparação para o megaevento, bem como exigir do poder público o respeito aos direitos humanos.

Outra questão que precisa ser mais amplamente debatida diz respeito à proteção de defensoras e defensores de direitos humanos.

O poder público ainda não se mostrou capaz de estabelecer uma política pública eficaz de proteção, o que implica a falta de garantias para defensoras e defensores ameaçados e suas famílias e, mais grave ainda, resulta em assassinatos. Uma resposta que veio da sociedade civil foram as Campanhas *Somos Todxs Defensorxs* e *Linha de Frente*. O objetivo delas foi justamente dar visibilidade a casos de criminalização dos/as defensores/as, chamando a atenção para os processos de coerção e de violação de direitos de comunidades inteiras e seus porta-vozes, procurando fortalecer a sociedade civil e politizar o debate a respeito da perseguição violenta destes grupos sociais. A intenção é que as campanhas se transformem em mais um instrumento de exigibilidade dos direitos.

Por fim, um dos desafios centrais para os próximos anos na atuação da Plataforma é o da abordagem dos direitos humanos na perspectiva da sua integralidade – interdependência e indivisibilidade dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Passo importante já foi dado na elaboração do PNDH II que tratou dos direitos de forma interdependente, tendo explicitado esta visão nos seus seis eixos: o combate às desigualdade; segurança pública e acesso à justiça; educação em direitos humanos; direito à memória e verdade; desenvolvimento e direitos humanos; e ampliação da participação e democracia.

Quadro das Missões realizadas

PERÍODO	NOME DA MISSÃO	MUNICÍPIO(S) VISITADO(S)	UF	RELATORIA	TIPO
8 a 10 de outubro de 2012	Violações de direitos no acesso à terra na região sul/sudeste do Pará		PA	DHTTA	Investigação
22 e 23 de novembro de 2012	Megaprojetos de desenvolvimento na cidade do Rio Grande	Rio Grande	RS	DHC	Seguimento
6 a 8 de novembro de 2012	Direito à educação em medida de internação de adolescentes no sistema socioeducativo	Fortaleza	CE	DHE	Investigação
2 e 3 de dezembro de 2012	Impactos dos projetos de infraestrutura e situações de conflitos	Manaus	AM	DHC	Seguimento
Dezembro de 2012 a fevereiro de 2013	Indústria do petróleo e conflitos ambientais na baía de Guanabara: o caso do Comperj		RJ	DHMA	Investigação
17 a 28 de março de 2013	O Projeto Ferro Carajás S11D da Vale S.A.		PA MA	DHMA	Investigação
20 e 27 de março de 2013	Mortalidade materna no contexto do processo de implementação da decisão do Comitê CEDAW contra o Estado Brasileiro no caso Alyne Pimentel da Silva	Baixada Fluminense	RJ	DHSSR	Investigação
21 e 22 de abril de 2013	Violações ao direito à moradia digna e à cidade	Belo Horizonte	MG	DHC	Investigação
13 e 14 de maio de 2013	Direito à Educação nas medidas de internação de adolescentes no sistema socioeducativo	Palmas	TO	DHE	Investigação
13 a 17 de agosto de 2013	Violações de direitos humanos dos indígenas no Estado do Mato Grosso do Sul		MS	DHTTA	Investigação
16 a 18 de outubro de 2013	Violações do direito à alimentação de comunidades vazanteiras		MG	DHTTA	Investigação (conjunta)
18 e 19 de novembro de 2013	Impactos das obras da Copa do Mundo	Recife e Natal	PE RN	DHC	Investigação
23 de novembro a 5 Setembro a dezembro de 2013	Investigação, formação e incidência sobre economia verde: O Sistema de Incentivo aos Serviços Ambientais (SISA) e o programa ISA Carbono		AC	DHMA	Investigação
29 e 30 de maio de 2014	Violações do direito à cidade	Florianópolis	SC	DHC	Investigação
9 e 10 de setembro de 2014	Violações ao direito ao trabalho e ao direito à cidade de camelôs	Rio de Janeiro	RJ	Plataforma	Investigação

GALERIA

Painel fotográfico das Relatorias

Reunião entre sociedade civil e Secretaria de Direitos Humanos para discutir a implementação do PNDH-3 (maio/2012).



Jackeline Florêncio

Posse das Relatorias em Direitos Humanos para o mandato 2012-2014 (julho/2012).



Beto Monteiro/PFDC



Local onde jovem Guarani-Kaiowá Denilson, assassinado por fazendeiro, foi sepultado. A Plataforma, em conjunto com outras organizações, visitou comunidades indígenas no Mato Grosso do Sul (fevereiro/2013).

Jackeline Florêncio



Seminário "Fundamentalismo, Modelo de Desenvolvimento e Direitos Humanos" (junho/2013).

Anderson Moreira

GALERIA

Painel fotográfico das Relatorias

Assembleia da
Plataforma de
Direitos Humanos
(junho/2013).



Anderson Moreira

Organizações de
direitos humanos
se reúnem com
Ministra Maria do
Rosário (SDH)
e o presidente
da Câmara dos
Deputados,
Henrique Alves,
para tratar do
projeto de lei
que institua
o Conselho
Nacional de
Direitos Humanos
(setembro/2013).



SDH



1ª Roda de Diálogos (junho/2014).

Anderson Moreira



Encerramento do mandato 2012-2014 das Relatorias de Direitos Humanos (julho/2014).

Antonio Augusto/PFDC

GALERIA

Painel fotográfico das Relatorias

Seminário de avaliação do mandato 2012-2014 das Relatorias em Direitos Humanos (julho/2014).



Anderson Moreira

2ª Roda de Diálogos realizada em São Paulo (setembro/2014).

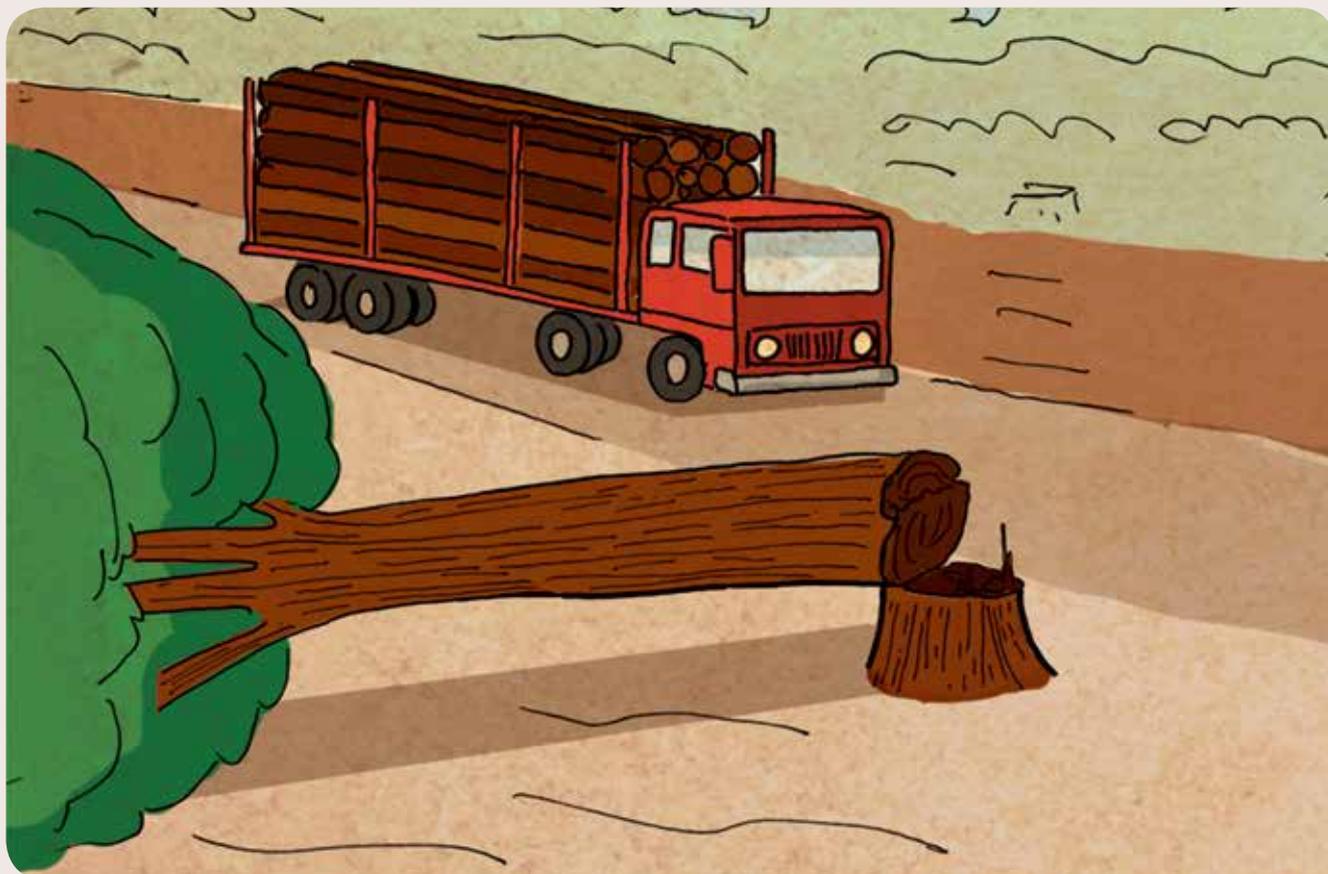


Anderson Moreira

ARTIGOS



Desenvolver os Direitos Humanos



Guilherme Resende

Já faz tempo que se incorporou à noção de direitos humanos, como direitos exclusivamente civis e políticos, a noção de que também há direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. E cada um deles pode ser desdobrado em muitos outros. Direito à educação, moradia adequada, alimentação adequada, à terra, ao trabalho dig-

* Ex-relatora da Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente no mandato 2009-2011, socióloga pela PUC-SP. Atualmente membro da Comissão da Verdade da PUC-SP.

no, ao meio a ambiente equilibrado, a manter e desenvolver sua cultura, modos de vida, orientações sexuais e tantos outros.

O pleno exercício desses direitos nos dias de hoje se acha circunscrito à pequena parte dos habitantes do mundo. Cerca de 1 bilhão de pessoas passa fome atualmente no planeta; há 1 bilhão de analfabetos, morrendo de doenças facilmente tratáveis; 100 milhões de sem teto, sem saneamento básico, sem

terra para cultivar, sem emprego; atiradas ao mundo do crime pela falta de alternativas, 68 mil mulheres morrem todos os anos de abortos inseguros; centenas de povos indígenas estão ameaçados de extinção ou foram reduzidos às condições de vida mais degradantes devido à omissão dos Estados em garantir-lhes terras e proteção efetiva. Em suma, é a minoria da humanidade que tem hoje seus direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais respeitados, e essa minoria se concentra nos países do Norte, embora lá também numerosos grupos sociais sejam discriminados e abusados, para ficarmos no exemplo dos imigrantes ilegais, dos ciganos, dos refugiados e imigrantes considerados suspeitos pelos serviços de segurança.

Em resumo, os direitos humanos estão a clamar por uma política enérgica de desenvolvimento humano em todo o planeta. O que seria essa política de desenvolvimento humano? É, sobretudo, aumentar e melhorar a educação da população, a assistência à saúde, as condições de moradia, garantir terra, soberania alimentar e energética para as populações, bem como um meio ambiente equilibrado e explorado de forma sustentável, crédito e microcrédito para a agricultura familiar, para pequenos empreendimentos, geração de renda e empregos. É por essa razão que a ONU há algum tempo atrás já criou o índice do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por perceber que o mero Produto Interno Bruto (PIB) e a renda per capita não retratavam realmente a condição de vida dos habitantes dos diversos países. Inicialmente incorporaram-se indicadores de educação, expectativa de vida e renda, mas com o tempo outros indicadores estão sendo acrescentados, de modo a dar conta das desigualdades de gênero, de distribuição de renda etc. E nada indica que esgotamos os indicadores e aspectos que

devem ser acrescentados a um bom IDH.

Essa nova noção de desenvolvimento, que o entende como desenvolvimento humano e – situando o ser humano no centro das coisas – portanto prioriza aquilo que pode ampliar sua felicidade e reduzir as razões de sofrimento se contrapõe, contudo, à velha concepção de desenvolvimento surgida no pós-II Guerra Mundial, quando o 3º Mundo, formado de ex-colônias do imperialismo europeu, percebe a sua vulnerabilidade econômica e política frente às metrópoles e decide desenvolver-se. O desenvolvimento era visto basicamente como industrialização, urbanização e crescimento econômico, na tentativa de superar a forma vulnerável com que aqueles países se inseriam no mercado internacional como meros produtores de matérias-primas e compradores de produtos industrializados.

Mas esta era e é uma concepção reducionista, pois reduz o desenvolvimento humano e social ao econômico e o próprio desenvolvimento econômico ao simples crescimento econômico das atividades de mercado (produtos, serviços e capital financeiro).

O resultado das políticas desenvolvimentistas da segunda metade do século XX está aí para todos vermos. Muitos dos países do 3º Mundo se industrializaram, muitos se urbanizaram, muitos tiveram seus PIBs multiplicados. O Brasil é um destes. Mas, nem por isso, diminuiu a fome crônica, a desigualdade social, as gritantes carências em termos de terra, moradia, saúde e educação. Pólos de desenvolvimento econômico surgem em certas regiões, mas ao seu redor crescem os bolsões de miséria, de prostituição de adolescentes, de redes de narcotráfico, como denunciam tantas reportagens de jornais.

Grandes obras são construídas, como hi-

drelétricas, estradas, portos e recentemente estádios de futebol, atraindo vultosos investimentos e financiamentos públicos e trabalhadores de todas as partes do país que, depois de concluídas as obras, permanecem nessas regiões sem trabalho, engrossando as fileiras dos moradores das periferias miseráveis, nas quais a exploração sexual de adolescentes e mulheres é a regra, onde a violência impera e a segurança pública deserta, deixando o campo livre para a criminalidade e para o narcotráfico. Para construí-las, no entanto, milhares de moradores foram expulsos dessas regiões; ribeirinhos, agricultores, povos indígenas e quilombolas se veem cercados por invasores, forçados a abandonar suas terras quer devido a ameaças às suas vidas e propriedades, quer por verem inviabilizados os seus modos de vida em virtude da destruição dos recursos naturais de onde tiravam sua sobrevivência, como o peixe e a agricultura de várzea. Como denuncia o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), Tucuruí tem hoje 100 mil habitantes com grande índice de desemprego, violência e prostituição infantil.

O estímulo público à agricultura de exportação, produtora de commodities como a soja, a carne de vaca, o eucalipto para a celulose, a cana-de-açúcar para o etanol – na forma de crédito agrícola generoso, crédito para exportação, incentivos de toda a sorte, perdão de dívidas e outros – parece à primeira vista como investimento que traria desenvolvimento, pois geraria empregos, renda, impostos e divisas para o país. Na verdade, a agroindústria é altamente mecanizada e embora empregue um número crescente de tratoristas e condutores de máquinas, utiliza principalmente grande quantidade de trabalho temporário, constituído por mão de obra trazida do Centro e Norte do país, que é explorada da maneira mais impiedosa possí-

vel. O número de trabalhadores no corte de cana de açúcar, em São Paulo, mortos por exaustão, é prova irrefutável das verdadeiras condições de trabalho análogas ao trabalho escravo encontradas nesta região tão central do país. Além disso, o uso intensivo de agrotóxicos contamina os recursos hídricos e os demais cultivos vizinhos, elimina pássaros e outros animais e se constitui em mais uma ameaça à saúde dos cortadores de cana. Não precisamos comentar as queimadas e dizer o que elas significam como extermínio de animais silvestres, poluição das cidades vizinhas e dano à saúde dos trabalhadores rurais.

As mesmas consequências sociais negativas podem ser constatadas nas monoculturas de eucaliptos e pinho para a indústria de celulose. Elas significam esgotar os recursos hídricos, contaminar as regiões circundantes com os agrotóxicos utilizados e desmatamento das áreas remanescentes de Mata Atlântica. Novamente expulsam-se pequenos agricultores, quilombolas e povos indígenas para destinar tais terras a monoculturas de eucalipto. Esse foi o caso da região do Sapê do Norte, no norte do Espírito Santo, na qual habitavam 12 mil famílias quilombolas, com uma média de 60 mil afrodescendentes até o final da década de 60. Com a chegada da Aracruz Celulose, que se apropriou das terras, o número de famílias reduziu-se a 1200, que insistem em permanecer em pequenas comunidades em meio a eucaliptos (dados do CEPEDES¹).

A criação de gado, como sabemos, é o principal indutor do desmatamento na Amazônia. Corta-se madeira nobre para fazer dinheiro e comprar gado, que depois come o resto da

¹ Violações socioambientais promovidas pela Veracel Celulose, propriedade da Stora Enso e Aracruz Celulose: uma história de ilegalidade, descaso e ganância!”, Expressão Popular, São Paulo, 2008.

floresta posta no chão. Assim é que os Estados da Amazônia e de Rondônia são aqueles que possuem os maiores rebanhos bovinos nos dias de hoje. Nas áreas conquistadas às florestas, os ribeirinhos, índios e quilombolas são ameaçados, expulsos e mortos impiedosamente, sem que as autoridades policiais sejam capazes de protegê-los e a justiça de punir os assassinos e mandantes. Mesmo em Anapu/PA, onde há alguns anos foi assassinada a freira norte-americana Dorothy Stang, agricultores sofrem ameaças e campanhas circulam armados na região, ameaçando aqueles que insistem em permanecer na área.

A grande lição a tirar disto tudo é que a economia monetária expressa no PIB não é um bom indicador de desenvolvimento humano e social. Isso porque o rastro de destruição ambiental, social e econômica que segue o modelo desenvolvimentista não se expressa em números: é invisível. Caso pudéssemos computar em números os milhares de habitantes que veem seu modo de vida e suas economias arruinadas, a extinção para sempre da biodiversidade, a crescente insegurança alimentar devido à redução da agricultura familiar e à degradação dos recursos hídricos e solo pelo agronegócio, o crescimento desordenado das cidades e os sofrimentos advindos da péssima condição de vida das populações carentes nas regiões periféricas, certamente o balanço não seria nada positivo.

E se, além disso, somarmos à coluna do *deve-se* o financiamento público direto, o crédito fácil, o perdão de dívidas, os incentivos, as isenções fiscais, e o financiamento indireto por meio da construção da infraestrutura necessária às grandes empresas, a conta ficaria cada vez mais desequilibrada em relação às benesses deste tipo de desenvolvimento.

Como é do mesmo Tesouro Nacional que saem os recursos para educação, saúde, moradia popular, reforma agrária, agricultura familiar, demarcação de terras indígenas e quilombolas e saneamento básico e também os recursos e financiamentos para o agronegócio, o investimento público em obras de infraestrutura, o apoio generoso às empresas privadas de mineração e siderurgia e o pagamento dos juros para o capital financeiro, é possível perceber o quanto é enorme o dano que causa esta concepção reducionista e arcaica de desenvolvimento para um verdadeiro desenvolvimento social. Como já apontou o INESC em estudo realizado, a parte do orçamento público destinada à saúde, educação, cultura, direitos da cidadania, moradia, urbanismo, saneamento, gestão ambiental, organização social, esporte e entretenimento alcançou apenas 4,31% do PIB de 2007.

Mas a economia mercantil e os seus indicadores de desenvolvimento como o PIB não são invisíveis apenas no que tange aos danos causados por esse modelo de desenvolvimento reducionista e economicista. Também não enxergam tudo o que é produzido e socializado na vida social, que não passa pelo circuito do mercado e do dinheiro.

Não enxerga, por exemplo, o trabalho doméstico principalmente feminino que alimenta, veste e abriga milhões de pessoas em nosso país. Tampouco considera o modo de vida de povos indígenas e populações tradicionais que vivem predominantemente à margem do mercado, e que são capazes de se alimentar, vestir e morar de modo ambientalmente sustentável, sem receber e sem recorrer a quase nenhum recurso público. Finalmente, há várias iniciativas de economia solidária em desenvolvimento, nas quais há trocas de produtos e serviços que não são intermediadas por dinheiro.

Todas estas formas de economia não monetárias, além de produzirem bens e serviços, são socialmente solidárias e construtivas, pois se baseiam na cooperação e na solidariedade, em vez de na competição e no individualismo.

Todas essas vantagens e benefícios de economias não monetárias são desprezadas pela economia convencional que inspira nossas políticas econômicas. É claro que esse apego a velhas e ultrapassadas concepções de desenvolvimento agrada em muito àqueles a quem elas favorecem, como o grande agronegócio, as corporações transnacionais e as grandes companhias que retiram seus lucros da exploração dos recursos naturais e da mão de obra desqualificada.

Retomando o nosso tema *desenvolvimento e direitos humanos*, podemos concluir que um verdadeiro desenvolvimento dos direitos humanos requer o abandono desta concepção equivocada de desenvolvimento e a transição para uma economia popular, na qual se favoreça aquelas formas de vida que sejam solidárias, sustentáveis ambientalmente e justas socialmente. Os recursos públicos deveriam ser investidos prioritariamente na educação, saúde, reforma urbana e moradia, reforma agrária e agricultura familiar, geração de renda e atividades para pequenos empreendimentos e a população deveria ser incentivada a discutir e participar da tomada de decisões. Ao contrário, deveríamos renunciar às grandes obras e projetos e incentivar a economia local, um modelo descentralizado de produção e consumo de energia, alimentos e serviços, desestimulando o transporte de mercadorias a grandes distâncias.

Deveríamos pensar que os ganhos de escala, tão apreciados no modelo de desenvol-

vimento adotado, frequentemente significam desperdício de recursos naturais, perda de empregos, perda de diversidade ambiental e cultural. Precisaríamos redesenhar a produção industrial radicalmente para produzir bens de maior qualidade, mais duráveis, passíveis de conserto e de serem reciclados, eliminando-se a produção de descartáveis e de produtos e serviços de luxo, bem como o emprego de substâncias perigosas. Uma maneira mais modesta e mais segura de produzir e consumir bens materiais, e uma maneira mais rica de produzir e consumir bens imateriais e estreitar laços sociais.

Tudo isso pode parecer muito utópico ou mesmo ingênuo para as falanges de economistas e seitas de adoradores do mercado, mas a realidade vem mostrando que suas receitas de crescimento e desenvolvimento não sobrevivem às crises econômicas periódicas, que sacodem democraticamente e alternadamente diversas regiões e países do planeta. E mesmo onde houve melhora da qualidade de vida do grosso da população, como na União Europeia, isso se deu não graças ao desenvolvimento econômico, mas a lutas sociais e a políticas públicas e mesmo nesses casos, a ameaça de retrocesso nunca pode ser afastada.

Está na hora de abandonarmos os velhos cânones de pensamento e modos de vida e passarmos a experimentar novas e também velhas ideias – pois nem tudo que é antigo é ruim. Estão aí os povos indígenas e as populações tradicionais quem têm muito a ensinar aos demais. E, não nos preocupemos, a maioria da população mundial só tem a ganhar com uma mudança de modo de vida, pois os que hoje se beneficiam desse modo de vida ambiental e socialmente insustentável e socialmente injusto continuam, como sempre, sendo muito poucos.

Laicidade, gênero, sexualidade e fundamentalismo cristão no Brasil



Guilherme Resende

A incidência do fundamentalismo cristão no Brasil, predominantemente de viés neopentecostal, já é uma realidade no cenário político nacional sobre-

tudo no que se refere à disputa sobre pertinência ou não dos direitos sexuais, direitos

* Integra o Movimento Estratégico pelo Estado Laico (MEEL) por meio do Conselho Regional de Psicologia do Distrito Federal.

reprodutivos e direitos relacionados à diversidade sexual¹. O marco político que melhor evidencia o impacto do discurso e autoridade religiosa na política na perspectiva do que denominamos fundamentalismo foi a nomeação do Deputado Federal pastor Marco Feliciano, do Partido Social Cristão, para presidir a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados no ano de 2013, que historicamente consistia em uma das principais instâncias de vocalização de anseios de grupos minoritários e minorizados, tais como LGBT e população negra e mulheres. Durante o período de presidência do pastor a Comissão não apenas barrou o avanço de agendas destes grupos como também aprovou proposições legislativas contrárias aos seus interesses.

Em uma perspectiva mais ampla, pode-se afirmar que nos últimos anos assistimos a uma progressiva interferência de discursos religiosos na política brasileira, sobretudo decorrentes do aumento expressivo de bancadas parlamentares organizadas em torno da expressão da fé, sejam estas explicitamente evangélica, em prol da família ou expressamente contrária ao aborto. Além da formal incidência de parlamentares que atuam a partir de suas expressões particulares de fé, também assistimos na sociedade à proliferação de discursos que ecoam estes posicionamentos políticos. No sentido de movimento social, tais discursos não alcançaram ainda expressividade, vide o esvaziamento

1 A incidência do fundamentalismo religioso no apoio à proposição de nova política anti-drogas por meio de projeto de lei não será objeto de consideração no presente trabalho, embora seja uma frente de incidência na política nacional. O fundamentalismo cristão apóia tanto o acirramento da criminalização quanto a adoção de estratégia de cerceamento da autonomia por meio da internação compulsória como prioridade na política pública de saúde e o já atual financiamento público de instituições privadas vinculadas a denominações religiosas para fins de tratamento de usuários de drogas, as "Comunidades Terapêuticas".

da Marcha da Família com Deus pela Liberdade, que não cumpriu em 2014 a meta de legitimação popular da atuação parlamentar fundamentalista. No entanto, tais discursos impactam e exercem pressão sobre o Estado, como por exemplo por meio da emergência de associações entre profissionais que também têm se articulado em torno da defesa da fé cristã, como é o caso do Corpo de Psicólogos e Profissionais Pró-família, que destinou ao então presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, pastor Marco Feliciano, em 2013, uma carta alertando sobre os riscos do Plano Nacional de Educação/2014 no que se refere ao gênero e à desconstrução da família tradicional². Não podemos subestimar a força de tais iniciativas, pois representam tanto a emergente articulação social de grupos conservadores na sociedade civil quanto a força política da bancada fundamentalista, dada a consequente efetivação da decisão pela retirada do eixo gênero do Plano Nacional de Educação/2014 por meio do Congresso Nacional.

A efetividade do retrocesso na agenda de direitos humanos e direitos sexuais e reprodutivos decorre, por enquanto, menos da capilaridade social destes discursos por meio da organização da sociedade civil e mais do aumento de poder de articulação política de representantes da comunidade evangélica, organizados em bancada parlamentar no Congresso Nacional (VITAL e

2 A carta veio a conhecimento público por meio do site de notícias "Gospel Mais", disponível em: http://colunas.gospelmais.com.br/carta-aberta-ao-deputado-pastor-marco-feliciano-sobre-os-perigos-do-pne-2014_5680.html. Vale questionar como apenas uma entidade em articulação com interesses da bancada fundamentalista impactou, de fato, a retirada do eixo gênero do PNE/2014, eixo que representava uma conquista social de incluir questões de gênero na educação, efeito de ampla participação democrática de diversos atores sociais nas últimas décadas. Isso evidencia a arbitrariedade das decisões políticas fundamentalistas.

LOPES, 2012). A governabilidade hoje se estruturou na base de aliança política com as duas maiores bancadas de parlamentares do Congresso Nacional, a evangélica e a ruralista. O poder de negociação destas bancadas majoritárias decorreu em acordos no Poder Executivo sobre a paralisação – senão retrocesso – da agenda de direitos humanos e direitos sexuais e reprodutivos, bem como no aumento do risco de aprovação de diversos projetos de lei que decorriam diretamente na limitação de direitos já garantidos sobretudo às mulheres na esfera dos direitos sexuais e direitos reprodutivos.

Esta breve reflexão não pretende esgotar a complexidade e multiplicidade das ações, sejam elas parlamentares ou por parte da sociedade civil, que pretenderam e mesmo alcançaram retrocessos na agenda de reconhecimento da diversidade sexual e das expressões de gênero, ou mesmo na agenda política de garantia de direitos sexuais e reprodutivos, embora seja objetivo esclarecer que o fundamentalismo religioso cristão incide prioritariamente sobre retrocessos, na forma de oposição à garantia de direitos das mulheres e relativos à sexualidade e ao gênero, bem como aos direitos sexuais e reprodutivos.

Ainda, um dos eixos de incidência do fundamentalismo cristão no Brasil é o acirramento do Estado penal, sustentando proposições políticas de retrocesso na agenda de direitos sexuais e reprodutivos por meio da desqualificação moral do ativismo feminista e dos direitos sexuais, pretendendo criminalizar práticas de interrupção da gestação que estão excluídas do ilícito penal³ e mes-

3 Código Penal, artigo 128, incisos I e II:

Aborto necessário: I - se não há outro meio de salvar a vida da gestante;

mo por meio da atribuição de criminalidade ao ativismo feminista. A atribuição de pretensa superioridade moral atrelada a uma dada concepção de família sustenta uma política da vergonha que vem sendo praticada como meio de formação de opinião pública sobre temas afeitos aos direitos sexuais e reprodutivos, baseada na atribuição de criminalidade à livre expressão do pensamento divergente da moralidade pregada por fundamentalistas. Exemplo disso foi a proposição de Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Aborto, que presume criminalidade sobre o ativismo feminista de descriminalização do aborto, citando organizações da sociedade civil como instâncias de apologia ao crime. Para além da criminalização do ativismo político, os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional visando alterar dispositivos penais e legais associados ao aborto visam retrocessos, por exemplo, na exclusão do ilícito do aborto por meio da legitimação via lei de que a vida iniciaria desde a concepção, inviabilizando a interrupção da gestação nos casos em que esta medida é garantida para as mulheres como um direito historicamente conquistado⁴.

Laicidade, liberdade de consciência e fundamentalismo religioso

A laicidade do Estado brasileiro sofre ameaças decorrentes do avanço do fundamentalismo cristão na política nacional, de modo

Aborto no caso de gravidez resultante de estupro: II - se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal.
Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm.

4 Entre as iniciativas para especificar o que é a "primeira infância" estão o PL 6998/2013 e o PLS50/2014, de mesmo teor, que têm por objetivo "alterar o artigo 1o e inserir dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069 de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente".

que vale a reflexão tanto sobre a concepção de laicidade no Brasil e seus impasses quanto sobre a noção de fundamentalismo adotada neste trabalho.

Pode-se afirmar que o Estado Brasileiro é laico devido à explícita enunciação, na carta constitucional, da não interferência do Estado nas religiões e na autonomia do Estado em relação a estas⁵. A laicidade é um princípio de organização da estrutura dos Estados democráticos de modo a proteger a liberdade de consciência e de crença, incluso a liberdade religiosa, bem como da proteção à liberdade de expressão, seja esta expressão da fé ou de outros discursos de inteligibilidade sobre a vida social que não se pautem em doutrinas religiosas.

A laicidade pode, então, ser compreendida como dispositivo de proteção às religiões, bem como de indivíduos, grupos e instituições que explicitamente não adotem perspectiva religiosa ou mesmo afirmem consciência agnóstica e ateia. A laicidade não prevê cerceamento de expressões de fé, mas garante que a diversidade das crenças e de consciência seja protegida pelo reconhecimento e pertencimento a uma realidade social complexa e heterogênea.

A laicidade é um conceito em disputa. Di-

5 Expressamente no artigo 5º da Constituição Federal "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":

- Inciso VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

- Inciso VII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm.

ferentes Estados operacionalizam de modos bastante distintos o princípio da laicidade na organização da estrutura estatal, oscilando desde a neutralidade confessional ou laicismo, até o reconhecimento e incorporação da pluriconfessionalidade no âmbito dos poderes públicos, desde que pautada nos princípios democráticos da igualdade e da não discriminação. No Brasil, apesar da laicidade do Estado, a incorporação da pluriconfessionalidade está prevista formalmente, tal como a obrigatoriedade do ensino religioso nas escolas públicas, sendo vedado o proselitismo, ou seja, o uso da instituição pública para fins de doutrinação e conversão religiosa é interdito na forma da lei (DINIZ, LIONÇO e CARRIÃO, 2010).

Apesar desta interpretação possível da laicidade no Brasil, pode-se afirmar que a laicidade se mantém como conceito em disputa entre diferentes organizações da sociedade, vide Ação Direta de Inconstitucionalidade apresentada à Suprema Corte que alega tanto ser o ensino religioso nas escolas públicas violação do princípio de laicidade quanto questiona a concordata firmada entre o Brasil e a Santa Sé, que prevê confessionalidade no ensino do catolicismo por meio das escolas públicas. Esta concordata não obteve aprovação ainda no Congresso Nacional justamente devido ao dissenso no seio de diferentes denominações cristãs, e sendo a bancada fundamentalista associada às denominações evangélicas, não há consenso sobre o acordo sequer entre denominações religiosas, além da dissidência de movimentos feministas e de defesa da laicidade na educação, que vieram a público questionar o acordo político.

A despeito da impossibilidade de afirmar

categoricamente o sentido último do modo como se operacionalizaria o princípio da laicidade, é possível sinalizar para ofensivas contra o Estado laico. Pode-se afirmar que o fundamentalismo religioso é antagônico à laicidade dado que viola a liberdade de consciência por meio da imposição de um parâmetro moral como supostamente superior, seja pelo seu caráter majoritário na sociedade, seja pela presunção de que responderia melhor ao que se entende por uma boa vida em sociedade. O fundamentalismo religioso é antagônico à liberdade de consciência. Enquanto a laicidade é princípio de organização do Estado democrático, o fundamentalismo decorreria em práticas de abuso de poder, de silenciamento de vozes dissonantes e de cerceamento de direitos por meio da deslegitimação de modos de vida no explícito não reconhecimento da paridade, do ponto de vista dos direitos humanos e sociais, de outros discursos que expressam fé e livre consciência sobre como viver a vida, ainda que minoritários.

A liberdade de consciência é um direito associado à inviolabilidade da dignidade humana (NUSSBAUM, 2008). No Brasil, a incidência da bancada fundamentalista no Congresso Nacional incide, sobretudo, em temas moralmente controversos, tais como aborto, práticas de sexualidade incluindo a anticoncepção e o exercício da sexualidade não reprodutiva, a intenção de reverter desejos homossexuais para a heterossexualidade etc. Alega-se imoralidade e risco social aos pleitos por direitos relacionados à sexualidade não reprodutiva, visando impactar na forma da lei o acesso a direitos sociais por parte de pessoas que não reificam o ideal da família burguesa e reprodutiva, sejam estas dissidências decorrentes da livre escolha

das pessoas, sejam efeito de processos de violação, como no caso da violência sexual.

A concepção de fundamentalismo é tão heterogênea quanto a de laicidade. Há autores que defendem que o fundamentalismo é uma rigidez na adoção de doutrinas inquestionáveis, sejam religiosas ou não, que levam à deslegitimação de outros discursos (LIMA, 2011), assim como há autores que defendem a adoção do termo estritamente associado a doutrinas religiosas, dado o caráter atribuído de revelação transcendente a seus dogmas e para enfatizar a problemática da incidência da perspectiva fundamentalista na política, sem relativismo (PIERUCCI, 2006).

Para fins deste trabalho, optou-se por adotar a perspectiva de Boaventura de Sousa Santos (2013) sobre o fundamentalismo, já que o autor tanto considera a emergência histórica do fundamentalismo cristão de matriz neopentecostal tal como o identificado no Brasil, como pelo fato de o autor não deslegitimar discursos religiosos *per se*, reconhecendo-os em sua multiplicidade e como integrantes da complexidade das narrativas sobre o justo e sobre a defesa da dignidade humana em sociedade. No entanto, o autor diferencia o que denomina teologias políticas em vertentes hegemônicas e contra-hegemônicas, atribuindo às primeiras o caráter de convivência com processos neoliberais de acirramento de desigualdades sociais por meio da adesão a valores capitalistas e, às segundas, posições religiosas progressistas e que reconhecem a complexidade da diversidade social em prol da revisão de injustiças baseadas seja em hegemonias morais, seja em hegemonias de poder e interesse econômicos (SANTOS, 2013).

Na perspectiva de Oliveira (2006), o fundamentalismo teria como marca a intolerância, sendo avesso à laicidade como princípio de proteção da diversidade social, e explícita que os discursos da intolerância muitas vezes estão associados a posições políticas que teriam outros interesses na manutenção das relações de poder. Santos (2013) ajuda a compreender como a própria teologia política pode, em sua doutrina, evidenciar a aliança de fundamentalismos com interesses de ordem econômica, tal como na Teologia da Prosperidade, em grande parte alinhada à incidência do fundamentalismo cristão em curso no país.

Para fins do presente trabalho, entende-se por fundamentalismo cristão, portanto, a incidência no poder público – sobretudo por meio da bancada organizada em torno de preceitos de fé no Congresso Nacional – de discursos religiosos majoritariamente de matriz neopentecostal, tal como oriunda do autointitulado fundamentalismo nos Estados Unidos, surgido no fim do século XX (SANTOS, 2013). Esta face do fundamentalismo religioso teria, portanto, como horizonte a tomada de poder.

O fundamentalismo religioso cristão no Brasil

O processo de tomada de poder por meio do fundamentalismo cristão no Brasil opera por diversas estratégias. A primeira delas que se pretende destacar é que a capilaridade do alcance de seu projeto se dá por meio da multiplicação crescente dos templos, contexto propício tanto à doutrinação quanto ao proselitismo político. Para Fraser (1997), a emergência do que denomina evangelicalismo no contexto dos Estados Unidos se prestaria a

uma tecnologia do *self*. Associado ao retorno de uma lógica estrita de família burguesa pautada na moralidade cristã, servindo para criar dissenso em relação a vários pleitos de mulheres e minorias sexuais, a emergência do evangelicalismo também se articula à disseminação da perspectiva da “sociedade de segurança”. Além do desamparo da população em relação à responsabilidade estatal na garantia de seus direitos, que deixa muito a desejar, a sociedade de segurança prevê – por meio da doutrinação moral e dos alertas constantes sobre riscos sociais repetidos no proselitismo político destes fundamentalistas religiosos – acolhimento e adesão de membros ao seu projeto político por meio da promessa de que a religião, e não o Estado, resolveriam os problemas pessoais e sociais.

Zizek (2010) também alerta para o fato de que, restando as comunidades desprivilegiadas, socioeconomicamente apartadas e abandonadas pela priorização dos interesses do Estado na sustentabilidade econômica no neoliberalismo, mesmo em situações em que os governos de esquerda tomaram o poder, emergiu historicamente o fenômeno descrito pelo termo fundamentalismo populista, que denota justamente a estratégia da multiplicação dos espaços de culto para fins de tomada de poder político por meio do proselitismo político do fundamentalismo religioso.

Uma segunda estratégia em curso no país para a tomada de poder por meio do fundamentalismo religioso é a veiculação de seu proselitismo político por meios de comunicação de massa. A concessão de horários em emissoras de televisão amplia o poder de alcance dos interesses de fundamentalistas religiosos na política por meio da formação da opinião popular. Além disso, concessões de

rádio, a detenção patrimonial de editoras e uma ampla indústria de cultura *gospel* contribui para a disseminação de uma dada visão de mundo e não raro forma posição política.

A terceira estratégia no projeto de tomada de poder evidencia o próprio projeto político: o aumento expressivo de representantes religiosos evangélicos no poder público legislativo. A pesquisa de Vital e Lopes (2012) sobre a atuação de parlamentares evangélicos sobre os direitos sexuais e direitos reprodutivos revela, ainda, que a tomada de poder legislativo impacta diretamente o Poder Executivo, sendo evidenciado por meio do uso dos dissensos sobre o aborto e a explícita pactuação de interesses com a comunidade evangélica na definição eleitoral de 2010. Nas campanhas eleitorais de 2014, a permanência da incidência da pressão da bancada fundamentalista e de sua base religiosa na sociedade está bastante evidente, tendo a pressão incidido nas campanhas de presidencializáveis de maior expressividade nas pesquisas de intenção de voto já realizadas, independentemente de partido político, havendo apenas resistência a esta pactuação em candidatos de partidos que não apresentaram chance de disputarem um segundo turno nas eleições presidenciais.

Sobre a extensão do impacto da bancada fundamentalista no Poder Executivo, pode-se mencionar os vetos à veiculação em rede televisiva nacional da campanha de prevenção ao HIV/Aids entre jovens gays, o veto à campanha de prevenção ao HIV/Aids realizada com as profissionais do sexo e o veto à distribuição nas escolas tanto de cartilha de apoio para docentes cumprirem o tema transversal de orientação sexual nas escolas quanto dos vídeos de apoio ao trabalho de

docentes no enfrentamento da homofonia.

No âmbito do poder legislativo, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFE-MEA) realizou mapeamento da incidência da bancada fundamentalista no Congresso Nacional⁶. Destacam-se a sobreposição de diferentes projetos de lei tratando de objetos similares, como é o caso da criminalização da interrupção da gestação por meio do reconhecimento da vida desde a concepção, que se expressa no Estatuto do Nascituro e em outro projeto de lei explicitamente voltado para o reconhecimento legal do início da vida desde a concepção. Tais medidas legislativas impactariam a exclusão do ilícito penal de interrupção de gestação em casos de estupro, risco de vida para a gestante e anencefalia. Ainda, outros projetos de lei preveem dispositivos de convencimento de que a mulher não acesse serviços de aborto legal, seja via orientação de um proposto Disque Aborto quanto por meio de benefício financeiro para mulheres que decidissem não interromper a gestação decorrente de estupro. Estas medidas legais de convencimento são uma tentativa deslocada para a mesma meta de evitar o acesso a mulheres ao direito à interrupção da gestação. Sem incorrer em explícita criminalização, as medidas visariam legitimar a desqualificação moral associada à prática, mesmo quando legal.

A última estratégia que se pretende evidenciar aqui é a da desqualificação moral por meio de uma política da vergonha. Esta estratégia também é operacionalizada, em parte, pela proposição de leis e outros mecanismos formais de criminalização da própria

6 O mapa do fundamentalismo no Congresso Nacional foi publicado no site da organização não governamental CFEMEA e pode ser acessado por meio do link: http://www.cfemea.org.br/images/stories/noticias/mapa_fundamentalismo_cn_1956x908.gif

expressão da defesa da descriminalização do aborto, como por meio de projeto de lei que prevê criminalizar a indução da prática do aborto e a enunciação de mecanismos de sua viabilização, que poderia ter sua interpretação bastante alargada para a própria informação sobre aborto legal e mesmo abranger saberes populares. A medida mais diretamente criminalizadora do ativismo feminista pela descriminalização do aborto foi a proposição da CPI do Aborto, na qual organizações feministas são mencionadas com presunção de criminalidade na indução da prática ilegal.

Esta desqualificação moral por meio da política da vergonha, no entanto, dispõem também de medidas fora do âmbito legislativo, apostando no potencial da velocidade de compartilhamento de conteúdo na *internet* de campanhas difamatórias contra ativistas e autoridades dos poderes públicos que se comprometem com direitos sexuais.

O Deputado Federal Jean Wyllys tem sido alvo de campanha difamatória na internet, sendo acusado de apologia à pedofilia, como se lutasse politicamente pela sua descriminalização e incentivo. O deputado anunciou que moveu processo judicial para verificação e indiciamento das pessoas responsáveis pelas distorções e mesmo invenções de argumentos que tem gerado comoção pública na base do ódio, do desrespeito e da intolerância, associados à acusação de que o deputado seria contrário às igrejas e que empreenderia um projeto anti-cristão no país. Adotam os significantes pedofilia, satanás, degradação, abominação, remetendo à destruição da família e da igreja, para gerarem asco, repulsa e expressa posição de intolerância contra ativistas que lutam contra a homofobia no país.

Interessante notar que a tese de que homossexuais seriam pedófilos e o ativismo LGBT instituiria a ruína da civilização constam em livro de pastor norte-americano intitulado *A estratégia – o plano dos homossexuais para transformar a sociedade*, traduzida para o português pela editora do pastor Silas Malafaia. Este livro foi objeto de inquérito civil por parte do Ministério Público Federal, que considerou que o teor do material violava o direito à dignidade da comunidade homossexual brasileira.

Sendo a laicidade um princípio democrático atrelado à livre consciência e portanto à dignidade humana, tais políticas da vergonha por meio da desqualificação moral do feminismo e ativismo LGBT denotam o caráter fundamentalista do projeto político de tomada de poder praticado por parlamentares da bancada e por sua base eleitoral, desconsiderando a diversidade moral na sociedade.

Fundamentalismo religioso e desqualificação moral

Faz-se necessário refletir sobre como a vergonha e o ódio tem sido usados como instrumento de opressão. Todas as pessoas estão sujeitas ao jugo da vergonha, desde que se interponha entre estas e outras pessoas a distância necessária ao olhar. A vergonha se institui pela atribuição de inadequação segundo a perspectiva de um outro. É o olhar desqualificador que assujeita à vergonha, sendo a vergonha a opressão de ser reduzida/o a não ser, ou à não adequação ao que se deveria supostamente ser (NUSSBAUM, 2004).

A exclusão decorre do não reconhecimento de alguém como pessoa com quem se po-

deria compartilhar vida em comum. O não reconhecimento, que pode beirar a desumanização e a expressa intenção de aniquilamento, decorre da pretensão de que, para que pudéssemos compartilhar humanidade, precisaríamos nos assemelhar. A diferença aí é reduzida à negação do outro, e não à constatação de sua distinção (NUSSBAUM, 2004). É assim que se recusa o casamento civil igualitário para casais do mesmo sexo, alegando-se imoralidade. Quando muito, se disfarça a atribuição do desvalor pelo argumento da não natureza. É também assim que se exterminam travestis, que corromperiam a ordem moral da sociedade. É por essa via que se destitui de valor mulheres que defendem a descriminalização do aborto. É assim que se denominam pessoas que lutam pelos direitos sexuais pelos termos “satanás”, “pedófilos”, “degradação”.

Em uma democracia, o ideal ético da igualdade requer o reconhecimento de que todas as pessoas, por mais que vivam em condições desiguais e mesmo inconciliáveis do ponto de vista moral ou da noção de boa vida, se encontram em um patamar que é o da equivalência no direito de ser, de existir e de gozar de outros direitos humanos e sociais, como a vida, a dignidade e a liberdade, mas também a saúde, a educação, o lazer, a família e a cultura. A laicidade é fundamental para garantir a não legitimação na violação de grupos sociais em função do modo como decidem levar a vida de acordo com princípios de consciência.

A liberdade de crença ou mesmo da religiosidade é um princípio fundamental que garante que pessoas em situações distintas possam em equivalência expressar suas convicções sobre a boa vida e sobre a ideia

de justiça. A liberdade de consciência, em um sentido amplo, diz respeito à pluralidade da vida humana e à garantia do reconhecimento da humanidade para diferentes grupos que se distinguem cultural, histórica, religiosa e moralmente. Martha Nussbaum (2008) nos esclarece que a secularização implicou o surgimento da liberdade de consciência na retórica do Direito como uma ideia fundamental ao projeto democrático de construção de parâmetros de convivência pacífica. A paz civil entre pessoas que discordam em seus princípios de consciência é um desafio ético que se adensou com o abandono da teocracia, já que desde que o Estado não dispõe de religião oficial, as multiplicidades de crenças colocam a questão da proteção às diferenças na sociedade.

A filósofa esclarece ainda que duas correntes majoritárias se estruturaram historicamente na missão de estabelecermos leis e regulação social. Uma corrente pretende que se busquem meios de se conviver pacificamente mesmo com aqueles que sejam acreditados como estando moralmente em erro, por meio do respeito ou reconhecimento da sua condição de igual pertencimento à coletividade, mesmo que difiram radicalmente em seus modos de vida e princípios de consciência. Outra corrente prega que a coletividade não pode ser corrompida por aqueles dissidentes morais, desqualificados como hereges, falhas humanas a serem corrigidas ou mesmo desumanizados na figura do demônio, sendo a ideia de regulação social próxima da necessidade de defender a sociedade contra a degradação por meio da recusa do reconhecimento de determinadas formas de viver e de crer (NUSSBAUM, 2008).

A vergonha tem sido evocada no cenário po-

lítico brasileiro como instrumento de negação de direitos. Determinados grupos políticos, notadamente os fundamentalistas religiosos e fundamentalistas do capitalismo elitista branco, heterossexual e patriarcal, tem acusado certos grupos sociais tais como os homossexuais e os religiosos de matriz africana de imorais, humanamente inferiores, quando não de degradação humana, chegando a lhes atribuir o qualificativo da satanização, uma forma explícita de desumanização.

O projeto político que se realiza assim é o da violação de um dos direitos mais básicos que é o direito ao pertencimento à humanidade compartilhada. O que nós precisamos é de uma proposta de justiça que leve em consideração todas as pessoas, que não destitua de direitos mesmo aquelas pessoas que determinado grupo possa acreditar estarem vivendo em erro moral. Liberdade de consciência não é privilégio, é princípio ético fundamental à convivência pacífica em uma sociedade plural.

Movimento Estratégico pelo Estado laico: como enfrentar o fundamentalismo?

Santos (2013) propõe romper com a dicotomização do debate direitos humanos *versus* teologias políticas por meio da complexificação da compreensão sobre como tanto discursos de direitos humanos quanto teologias políticas podem estar comprometidos com a garantia da justiça social e defesa da inviolabilidade da dignidade humana. Neste sentido, há organizações e lutas religiosas que não são antagônicas aos direitos humanos e aos direitos sexuais e reprodutivos.

O fundamentalismo religioso é antagônico aos direitos humanos e em especial aos

direitos das mulheres e às minorias sexuais (SANTOS, 2013; BOFF, 2002). Leonardo Boff afirma que o fundamentalismo cristão “na moral é especialmente inflexível, particularmente no que concerne à família e à sexualidade. É contra os homossexuais, o movimento feminista e os processos libertários em geral. Na economia, é monetarista conservador, e na política sempre exalta a qualquer custo a ordem, a disciplina e a segurança” (BOFF, 2002, p. 15).

Boff (2002) apresenta a questão de como enfrentar os fundamentalistas, dado que seriam inflexíveis moralmente e pouco acessíveis à argumentação racional e ao diálogo. Argumenta que o caminho seria a disponibilidade ao diálogo de modo a evidenciar a alteridade ao fundamentalista, humanizando atores sociais dissidentes de sua moralidade. Já Santos (2013) propõe um caminho que seria o da possível aliança com organizações e movimentos religiosos progressistas, de modo a dirimir a pretensa dicotomia entre religião e direitos humanos.

No Brasil, está em curso uma articulação entre diferentes segmentos da sociedade e organizações da sociedade civil e organizações e comunidades religiosas na luta comum em defesa da laicidade do Estado. O Movimento Estratégico pelo Estado Laico⁷ foi originalmente uma iniciativa da Plataforma Dhesca, Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Associação de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT) e Conselho Federal de Psicologia (CFP), embora já agregue dezenas de entidades da sociedade civil e religiosas em torno de uma luta comum, como por exemplo o CFEMEA, o Ob-

⁷ Mais informações sobre o Movimento Estratégico pelo Estado Laico podem ser acessadas por meio do site: www.meel.org.br

servatório da Laicidade na Educação (OLÉ), o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (CONIC), a comunidade Bahá'i, povos de santo e comunidades de terreiro, além de entidades do movimento feminista, negro e LGBT.

Esta breve reflexão pretendeu também apresentar como caminho possível para o enfrentamento do fundamentalismo cristão

no Brasil a ampliação do debate coletivo, a multiplicação das vozes e um esforço de articulação política entre diferentes segmentos da sociedade, incluso os religiosos, de modo a contribuir para a promoção de uma cultura política que reconheça, valorize e fortaleça a diversidade moral da sociedade na luta pelo justo e na garantia de direitos para todas as pessoas.

Referências Bibliográficas

BOFF, Leonardo. *Fundamentalismo: globalização e o futuro da humanidade*. Sextante, 2002.

DINIZ, Debora; LIONÇO, Tatiana; CARRIÃO, Vanessa. *Laicidade e ensino religioso no Brasil*. Brasília: UNESCO/LetrasLivres/EdUnB, 2010.

FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista de Estudos Feministas*. 2007, vol.15, n.2, pp. 291-308.

LIMA, Jair Araújo de. Fundamentalismo: um debate introdutório sobre as conceituações do fenômeno. *Cronos*, Natal, v.12, n.1, p.90-104, jan/jun 2011.

NUSSBAUM, Martha. *Hidding from humanity – shame, disgust and the law*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

NUSSBAUM, Martha. *Liberty of Conscience – in defense of America's tradition of religious equality*. New York: Basic Books, 2008.

OLIVEIRA, Fátima. Resistindo aos Fundamentalistas.

In: BATISTA, Carla e MAIA, Mônica. *Estado Laico e Liberdades Democráticas*. Recife: Articulação de Mulheres Brasileiras/ Rede Nacional Feminista de Saúde/ SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia, 2006. (versão online/pdf).

PIERUCCI, Antônio Flávio. Estado Laico, Fundamentalismo e a busca da verdade. In: BATISTA, Carla e MAIA, Mônica. *Estado Laico e Liberdades Democráticas*. Recife: Articulação de Mulheres Brasileiras/ Rede Nacional Feminista de Saúde/ SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia, 2006. (versão online/pdf)

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Se Deus fosse um ativista de direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2013.

VITAL, Christina & LOPES, Paulo Victor Leite Lopes. *Religião e política – uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung/Instituto de Estudos da Religião, 2013.

ZIZEK, Slavoj. *Vivendo no fim dos tempos*. São Paulo: Boitempo, 2012.

RELATORIAS EM DIREITOS HUMANOS



Leandro Gorsdorf* | Cristiano Müller**

O contexto do Direito à Cidade no Brasil



Guilherme Resende

Copa do Mundo. Manifestações populares. Minha Casa Minha Vida. Falta de água. Despejos arbitrários. A realidade brasileira nestes dois últimos anos foi atravessada, assaltada e permeada por estes fatos. As cidades ocuparam o centro das atenções, em razão das ruas, das manifestações, das sedes de jogos, dos des-

pejos – neste ponto, às vezes não noticiado e invisibilizado.

A Relatoria do Direito Humano à Cidade, ao realizar seu planejamento em 2012, pensou em articular sua ação em torno do conceito de direito à cidade, apesar de ser um direito em construção e não reconhecido como

marco legal pelos órgãos internacionais. No Brasil, a sua configuração se torna presente em face de ter se tornado um parâmetro para os movimentos sociais e de estar inserido como princípio condutor da reforma urbana em nosso ordenamento pátrio.

O direito à cidade surge como resposta às desigualdades sociais produzidas no âmbito urbano, que se manifesta nas dualidades cidade dos ricos e cidade dos pobres; cidade legal e cidade ilegal; na exclusão da maior parte dos habitantes de uma cidade, que é determinada pela lógica da segregação espacial e concebida como mercadoria; mercantilização do solo urbano e valorização imobiliária; apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, transportes públicos, equipamentos urbanos e serviços públicos em geral.

Existem várias definições para o direito à cidade. Segundo a Carta Mundial, “o Direito à Cidade é um direito coletivo de todas as pessoas que moram na cidade, a seu usufruto equitativo dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social”.

Outras possíveis definições que enfatizam diferentes aspectos do direito à cidade são: todas as pessoas têm direito de participar no planejamento e gestão do habitat, para ga-

rantir que a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos repercutam em seu benefício, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica.

Todos os seres humanos, em especial os grupos mais vulneráveis, como as mulheres, as crianças, os anciãos, pessoas deficientes, povos nativos e afrodescendentes têm direito a participar no planejamento, desenho, execução, controle, manutenção, reabilitação e melhoramento de seu habitat, com o objetivo de conquistar espaços e equipamentos adequados às diversas funções que realizam, às suas condições particulares de vida e às suas próprias aspirações.

A partir destes conceitos sobre direito à cidade, trabalhou-se com alguns princípios:

1. Exercício Pleno a Cidadania e a Gestão Democrática à Cidade, que traz a ideia de que todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição e fiscalização da implementação das políticas públicas e do seu orçamento, garantindo a autonomia dos sujeitos políticos envolvidos no processo democrático.

2. Função Social da Cidade e da Propriedade, que tem como principal fim garantir a todas as pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura da cidade e a utilização dos recursos, de forma a garantir o bem estar de todos. O uso do solo deve atender a parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis.

* Relator da Relatoria do Direito Humano à Cidade, graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Atualmente é professor-assistente da UFPR e conselheiro da entidade de direitos humanos Terra de Direitos.

** Assessor da Relatoria do Direito Humano à Cidade, graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidad Pablo de Olavide de Sevilha, Espanha e pós-doutor pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. É coordenador jurídico do Centro de Direitos Econômicos e Sociais.

3. Igualdade e não discriminação, de permitir este direito coletivo a todos, sem nenhuma discriminação em relação a idade, gênero, orientação sexual, idioma, religião, origem étnico e racial.

A Relatoria do Direito à Cidade, em consonância com as demandas existentes, estabeleceu suas agendas de missões juntamente com entidades membros do Fórum Nacional de Reforma Urbana e dos Comitês Populares da Copa. Privilegiou cidades que ainda não tinham recebido a visita da Relatoria, além daquelas que estivessem distribuídas espacialmente no Brasil, de forma a incluir implicitamente como agenda a desigualdade regional entre as cidades brasileiras.

A partir desses cruzamentos de temáticas e demandas, optou-se por missões em Rio Grande (Rio Grande do Sul); Manaus (Amazonas); Belo Horizonte (Minas Gerais); Natal e Recife (respectivamente Rio Grande do Norte e Pernambuco) e Florianópolis (Santa Catarina). Além das missões, a Relatoria emitiu diversos posicionamentos públicos em relação às manifestações de junho de 2013; à comunidade do Horto no Rio de Janeiro; à prisão ilegal do defensor de direitos humanos, Dito, em São Paulo.

Outras ações foram desenvolvidas, como o envio de ofício a autoridades em casos emergenciais como Camilo Torres e Eliane Silva, em Belo Horizonte, e Loteamento São Francisco, no Recife. Houve participação da Relatoria, ainda, na Consulta Brasileira sobre Segurança Legal da Posse da Relatoria sobre Direito a Moradia Adequada da ONU em São Paulo e audiência pública

sobre o Bairro 2 de Julho, em Salvador.

Depois de dois anos de monitoramento do direito à cidade e de compreender a Relatoria como um instrumento de captação de percepções sobre as cidades brasileiras e seus desafios e obstáculos na garantia do feixe de direitos componentes por este direito humano, pretende-se apontar algumas pistas sobre os caminhos traçados pelos nossos governantes e sociedade civil em nossas cidades.

A proposta é apresentar, em linhas gerais, alguns temas que foram recorrentes para a Relatoria do Direito Humano à Cidade a partir das missões e dos fatos noticiados durante estes dois anos, de forma a permitir a leitura local e nacional, e o contexto socioeconômico cultural.

Copa do Mundo 2014 da Fifa: o megaevento e seus projetos

Para a Copa do Mundo da FIFA, as cidades sedes que receberam jogos foram 12: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Brasília, Cuiabá, Manaus, Fortaleza, Salvador, Recife e Natal.

Nestas cidades algumas violações de direitos humanos foram sistemáticas e comuns:

a) A relação entre recursos públicos e as obras

O custo total dos estádios (sete novos e cinco reformados) ficou orçado em R\$ 8,005 bilhões, segundo a Matriz de Responsabilidades consolidada divulgada pelo Ministério dos Esportes em setembro de 2013. Em 2007, uma semana antes de o Brasil ser confirmado como

sede, a previsão era de que os gastos com obras em estádios fossem de R\$ 2,2 bilhões. Houve, então, a superação de 363% em relação à expectativa de gastos de sete anos atrás.

Comparando com os gastos em estádios realizados nas Copas da Alemanha, em 2006, e da África do Sul, em 2010, o Brasil tem os assentos mais caros, na média. São R\$ 8,005 bilhões investidos em 664 mil lugares, o que dá um valor de R\$ 12.005 para cada cadeira instalada nas arenas. Na Alemanha o valor médio de cada assento foi de R\$ 6.412 e na África do Sul, R\$ 7.021.

Incluindo as obras de infraestruturas e outras (aeroportos, malha viária, hotelaria, treinamento de mão de obra etc.), o investimento previsto oficialmente para a Copa deveria os R\$ 33 bilhões, com pouco mais de 10% bancados pela iniciativa privada e o restante saindo dos cofres públicos, na forma de aplicação direta ou de financiamento do BNDES em condições favorecidas.

Porém, além dos orçamentos há o problema dos atrasos na execução das obras, que significaram estouros orçamentários, obrigando a reajustes que chegam até mais do que duplicar os custos inicialmente previstos, dispensas de licitação e projetos concluídos a toque de caixa, com sérios riscos para a qualidade das obras.

b) Produção legislativa e cidade de exceção

Decretos, medidas provisórias, dispositivos votados ao arrepio da lei e longe

do olhar dos cidadãos, assim como um emaranhado de sublegislação composto de infinitas portarias e resoluções construíram uma institucionalidade de exceção. Nesta imposição da norma *ad hoc* viola-se abertamente o princípio da impessoalidade, universalidade e publicidade da lei e dos atos da administração pública. Interesses privados são favorecidos por isenções e favores, feitos em detrimento do interesse público. Mudanças que não respeitaram o Plano Diretor dos municípios sede, como em Pernambuco e a cidade onde se situava o estádio, São João da Mata, ou mesmo Rio de Janeiro, com suas mudanças de zoneamento.

c) Remoções

Segundo o Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, tivemos em torno de 170 mil pessoas com o direito à moradia violado ou ameaçado. Em sua maioria, tratou-se de obras de mobilidade ou de construção de infraestrutura relacionada à Copa do Mundo. As ações governamentais são, em sua maioria, comandadas pelo poder público municipal com o apoio das instâncias estaduais e, em alguns casos, federais, tendo como objetivo específico a retirada de moradias utilizadas por população de baixa renda em área que tem potencial de valorização imobiliária.

Em geral, esses processos foram evitados de falta de conhecimento e de informação por parte da população atingida sobre os processos de remoção, como tempo, indenização, lugar para realocação (quando existia). Um símbo-

lo recorrente em todas as cidades que marcava e, por isso, segregava estas famílias atingidas era o número escrito em suas casas como um código cifrado sobre seu destino. Em alguns casos a resistência das comunidades prorrogou/adiou o despejo, mas o fim foi inevitável para todas as comunidades que estavam no meio do caminho das obras da Copa do Mundo. Dentre os casos acompanhados, podemos citar o caso do Loteamento São Francisco, no Recife, que foi sofrendo ameaças psicológicas em razão de destruição das casas, uma a uma, para pressionar as famílias resistentes a deixarem o local. No diálogo com o poder governamental local, a solução encontrada e ofertada as famílias era a indenização, porém até o momento uma grande parte destas famílias ainda não recebeu e espera por uma solução, vivendo com a mísera bolsa aluguel.

Outro caso é o de Manaus e da construção do BRT, que perpassa diversos bairros e comunidades de população de baixa renda. Quando da missão da Relatoria de Cidade, todas as casas haviam sido marcadas para a remoção, no entanto nenhum morador tinha conhecimento oficial sobre o andamento do projeto. A incerteza gera nas comunidades um sentimento de insegurança, as quais são proibidas de investir com melhoramentos nas suas casas e não há o estabelecimento de prazos para a remoção, impossibilitando um planejamento familiar.

d) Repressão e Criminalização dos movimentos sociais

No período que antecedeu a realização da Copa do Mundo, isto é, nas semanas antes da abertura do evento, vários militantes foram presos sob a justificativa de organização criminosa e de preparação de atos de violência. Porém, o que se percebeu posteriormente com o desenrolar do processo que não havia nenhuma prova contundente que permitisse a manutenção dos mesmos na prisão. Isto ocorreu no Rio de Janeiro e em Curitiba. Este processo foi mais um ato intimidatório e de criminalização de movimentos sociais.

Durante os jogos da Copa do Mundo, várias manifestações ocorreram em diversas cidades sedes, e a resposta do poder público foi de mobilização de um aparato repressivo para contenção da expressão dos grupos contrários à Copa do Mundo. Houve desproporcionalidade na relação força policial e atuação nas manifestações políticas e culturais em face da Copa do Mundo.

Verifica-se com estes casos a inter-relação entre as violações de direitos humanos, aqui dos direitos civis e políticos, em correlação à demanda pelo direito à cidade.

Direito a Moradia Adequada

Nas cidades, o processo de injustiça social se consolida no valor dado ao solo urbano, no valor dos índices construtivos, na privatização da água, na moradia como mercadoria com finalidades de investimento e especulação. Ora, esse tipo de modelo resulta no aumento da informalidade em todos os seus aspectos, já que o modelo econômico expulsa



EM RIO GRANDE (RS), ALÉM DA PRECARIIDADE AS MORADIAS SÃO AMEAÇADAS PELA EXPANSÃO DO PORTO

multidões da cidade formal e obriga a criação de espaços informais de moradia, comércio e relações sociais que sejam passíveis de acesso a esse imenso grupo de pessoas que são excluídas desse processo de apropriação da cidade com todos os seus benefícios. Os sem-teto urbanos e moradores de rua têm seu direito à moradia sistematicamente violado devido às precárias condições de vida a que estão submetidos nos cortiços, assentamentos informais, loteamentos irregulares, viadutos e ocupações, de onde são frequentemente despejados, sem alternativas de adequado reassentamento, provisão de ajuda humanitária emergencial, assistência jurídica e/ou adequada restituição e/ou reparação de danos e violações.

Frente ao cenário de crise urbana e ao crescente aumento dos conflitos envolvendo o acesso à terra urbana, torna-se uma

prioridade a prevenção dos despejos e deslocamentos forçados, considerando que esses fatos constituem uma violação ao direito humano à moradia adequada. Há aumento de reintegrações de posse em diversas grandes e médias cidades (São Paulo, Rio de Janeiro, região metropolitana de Porto Alegre, Manaus, Belo Horizonte etc.), e não se estabelecem mecanismos efetivos de prevenção dos conflitos fundiários nos municípios.

No âmbito federal, algumas iniciativas do Poder Executivo se encaminharam para construir parâmetros ou mesmo órgãos que possam implementar a Resolução Recomendada 89 do CONCIDADES Nacional, referente à Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários.

A primeira iniciativa foi a elaboração de uma portaria que dispõe sobre medidas e

procedimentos a serem adotados nos casos de deslocamentos involuntários de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações, sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Portaria nº 317, de 18 de julho de 2013). Uma das ressalvas foi que o alcance da portaria poderia ter sido ampliado para todas as obras do Poder Executivo em geral, para além do programa do PAC.

Outra ação mais recente foi a Portaria Interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014, que institui a Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos (CIMC-FUrb), com o objetivo de construir soluções pacíficas para conflitos urbanos que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis ou que envolvam a garantia da gestão democrática da cidade, com o objetivo de assegurar o direito à moradia digna e adequada, o acesso à terra urbanizada regularizada e a promoção dos direitos humanos. Esta Comissão reúne órgãos do executivo federal importantes em casos de remoções forçadas, como por exemplo a Secretaria de Direitos Humanos. Durante seus trabalhos, espera-se que a sociedade civil e principalmente as comunidades envolvidas nos conflitos fundiários possam ter no mínimo direito a voz para expor sua situação e suas demandas com vistas a garantir o direito a moradia adequada.

Por outro lado, no campo legislativo federal perdeu-se uma oportunidade de avançar quanto a garantia dos direitos humanos em conflitos fundiários coletivos no âmbito do processo das possessórias e reivindicatórias. A revisão do Código de Processo

Civil poderia ter proporcionado um aperfeiçoamento do processo coletivo, porém não obteve êxito em termos de garantia dos direitos humanos. Pelo menos duas situações podem ser apontadas:

a) Da diferenciação inconstitucional da previsão de audiência prévia em conflitos coletivos: não há qualquer justificativa para discriminações, limitando a possibilidade de negociação e mediação pacífica às situações de posse velha, como quer o dispositivo na sua versão atual. Os problemas e carências relativas ao acesso a terra contêm a mesma complexidade independente do tempo da posse, devendo ser priorizadas as soluções de mediação e diálogo às soluções de violência e criminalização daqueles que lutam por moradia digna em todos os casos.

b) Da previsão facultativa da presença dos órgãos públicos: neste ponto, a alteração legislativa contraria a ideia de que a presença obrigatória dos órgãos responsáveis pela política pública de habitação e de regularização fundiária poderia prevenir o conflito fundiário, garantindo a solução pautada no atendimento do direito a moradia adequada.

Hoje, os despejos são realizados em sua grande maioria baseados em decisões judiciais, em ações de reintegração de posse ou reivindicatórias de propriedade, que desconsideram a legislação internacional e constitucional que garantem o direito à moradia e os direitos humanos.

Essas decisões, em geral baseadas no Código Civil e no Código de Processo Civil, não reconhecem a natureza coletiva dos conflitos e o estado de necessidade social das comunidades e perpetuam a visão do direito de

propriedade absoluta sem a contraposição aos direitos (moradia adequada, alimentação, trabalho, saúde, crianças e idosos) das comunidades a serem despejadas.

No caso de Eliane Silva e Camilo Torres, podemos perceber que, quando existe a resistência de uma comunidade ao despejo, outras violações são acometidas pelo Estado em nome do cumprimento judicial da reintegração de posse e do conseqüente despejo forçado. Como forma de terrorismo estatal, a empresa de abastecimento e água do Estado de Minas Gerais, COMIG, cortou o acesso a água e luz destas comunidades. Sendo a água também um direito humano protegido pelas normativas internacionais, não pode ser privada a qualquer pessoa o seu acesso, inclusive em áreas de ocupações irregulares. E quanto à luz, existem normativas internas da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) que garantem a manutenção do acesso à luz a estas comunidades. Para a garantia destes direitos foi decisiva a posição do Ministério Público Estadual, que entrou com ação judicial para continuidade dos serviços de água e luz das comunidades.

A prática de despejos constitui violação grave aos direitos humanos, conforme estabelece a Resolução 1993/77 da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. É por isso que a adoção dos padrões internacionais desses direitos pelo Brasil é tarefa obrigatória e urgente a ser assumida pelas instituições desse país.

Um dos elementos do direito à moradia adequada mais central para sua garantia é a segurança legal da posse. Por essa razão, o Conselho de Direitos Humanos da ONU ado-

tou a resolução A/HRC/25/L.18/Rev.1, em que reconhece

“que a segurança da posse estimula o exercício do direito à moradia adequada e é importante para o exercício de muitos outros direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, e que todas as pessoas deveriam ter um grau de segurança de posse que garanta proteção legal contra remoções forçadas, assédio e outras ameaças, e também a necessidade de promover, proteger e fortalecer uma variedade de formas de posse, como parte da promoção dos direitos humanos, em particular no processo de desenvolvimento urbano, incluindo melhorias de moradias e favelas, planejamento urbano e políticas de gestão e administração de terras, para garantir a integração social com plena participação de todos os agentes relevantes”.

E por isso recomenda que “os Estados a darem a devida consideração ao direito humano à moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado e a questões relacionadas ao acesso universal à moradia sustentável e decente na elaboração da agenda de desenvolvimento pós-2015”.

Uma das motivações para um grande número de remoções forçadas são as intervenções de renovação urbana que expulsam os pobres dos centros urbanos, segregando-os em localidades isoladas das suas redes sociais de sobrevivência e sem dotação de equipamentos e infraestrutura que a vida comunitária requer, produzindo um alto custo social. Por outro lado, grande parte da popu-

lação pobre não tem acesso a serviços públicos suficientes e de qualidade e as pressões existentes para sua privatização aumentam ainda mais a sua inacessibilidade pelos aumentos generalizados das tarifas e o processo de sucateamento dos serviços.

Diversos são os casos que a Relatoria do Direito à Cidade colocou sobre remoções urbanas devido a projetos urbanos.

Caso PROSAMIM: Trata-se do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (PROSAMIM) que visa a recuperação dos igarapés na cidade de Manaus, vinculado à questão do saneamento ambiental, desde 2003. Com o pretexto de recuperação ambiental, diversas famílias foram reassentadas em áreas distantes do local onde moravam, trabalhavam e tinham suas vidas estabelecidas, em alguns casos em casas insalubres. Diante de denúncias dos moradores destas localidades, a proposta de reassentamento foi modificada para indenização. Esta situação começou a apresentar problemas de outra ordem. Primeiro que não havia clareza quanto aos critérios do cadastro, segundo que não havia negociação quanto ao valor da indenização, que em regra não considera a posse e o tempo de permanência na área para a contabilização da indenização.

Diante da negativa em aceitar a indenização imposta pelo Poder Público, as famílias seguem sendo ameaçadas de despejo iminente. As comunidades do Corredor do Mindo e do Mestre Chico são alguns exemplos em que esta indenização, chamada de “Bonus Moradia”, permite aos moradores comprarem casas insalubres e localizadas na periferia da cidade, longe de todos os equipamentos públicos.

Caso Ampliação do Porto: Em 1996, a Lei Estadual 10.722 criou a autarquia Superintendência do Porto de Rio Grande (SUPRG), e em 1997 o Convênio 001/97 – Portos delegou ao estado do Rio Grande do Sul a exploração e administração dos portos de Rio Grande, Porto Alegre e Cachoeira do Sul por mais 50 anos. Em 2007, a União passou a área do porto, incluindo aquelas ocupadas pelas comunidades, para a SUPRG, quando esta então passou a administrar estas áreas e onde atualmente desenvolve os projetos para expansão portuária com o objetivo de modernizar as instalações do segundo porto em movimentações de cargas do Brasil.

Atualmente, o sistema portuário de Rio Grande é composto por três zonas portuárias e duas grandes zonas de expansão, uma delas sendo praticamente a criação de mais um porto. A expansão portuária prevista pela SUPRG vai atingir diretamente mais de mil famílias que moram próximas às áreas de intervenção, e que vivem de processos econômicos simples e artesanais, fruto de uma relação direta com o mar e o Porto por muitas décadas. Estas famílias são moradoras dos bairros Getúlio Vargas, Santa Teresa, Mangueira, Barra Nova e a comunidade pesqueira das barraquinhas.

Neste caso, existe uma certa independência da administração do Porto sobre esta área, inclusive com Plano Diretor Portuário, mas que não dialoga com o planejamento urbano da cidade, e nem com a questão da garantia da moradia adequada às comunidades atingidas e que se estabeleceram nestes locais, em grande medida em razão do trabalho junto ao Porto. Em nome do projeto de desenvolvimento econômico do Brasil, as violações de direitos

humanos vão se perpetrando, agudizando a desigualdade social.

Na perspectiva da construção de uma cidade sem a perspectiva de um direito à cidade, com a garantia de participação de todos no debate e decisão sobre os rumos do planejamento urbano e com políticas setoriais sem conexão com as demais políticas públicas urbanas, tivemos a proposição de programas habitacionais nos diversos âmbitos institucionais, federal, estadual e municipal.

O Programa “Minha Casa, Minha Vida” foi concebido, fundamentalmente, pela Casa Civil, pelo Ministério da Fazenda e representantes dos setores imobiliários e da construção, desconsiderando: (i) a estrutura / arcabouço institucional nas áreas de desenvolvimento urbano e habitação de interesse social (SNHIS e FNHIS); (ii) a instância de gestão democrática das políticas urbanas, o Conselho das Cidades; (iii) o Plano Nacional de Habitação, em sua quase totalidade.

O MCMV foi lançado como política anticíclica face à crise econômica mundial, visando impactar na dinâmica econômica (construção civil e setor imobiliário) e social, com a geração de empregos. O programa não poderia contribuir para o enfrentamento da crise de modo substancial em curto prazo, considerando as mudanças institucionais e administrativas necessárias e que projetos habitacionais não se efetivam rapidamente. Em relação à geração de empregos, não há dúvida de que o setor da construção civil absorve mão de obra de modo expressivo. Contudo, a preocupação não poderia ser apenas quantitativa. O MCMV nada prevê em relação às condições de trabalho de um setor onde predomina a informalidade e a precariedade.

O MCMV foi lançado para enfrentar o déficit habitacional. Apenas 40% das unidades habitacionais a serem produzidas pelo programa serão destinadas às famílias com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, integrantes da faixa onde se concentra 90% do déficit habitacional. Ou seja, o MCMV reduzirá o déficit em apenas 5,5% entre as pessoas mais necessitadas. Vale ressaltar que as empresas de construção civil estão priorizando os empreendimentos para os segmentos acima de 6 salários mínimos, onde poderão obter lucros maiores – o que deverá gerar uma sobre oferta para o mercado de classe média.

Um dos principais problemas destas iniciativas do Minha Casa Minha Vida, quando destinadas à população de 0 a 3 salários mínimos, tem sido a localização destes empreendimentos, distantes dos centros urbanos, recriando pequenos excertos de cidade apartados da dinâmica local, construindo ilhas de segregação.

Em âmbito estadual e municipal, houve também por diversos meios de financiamento a construção de políticas públicas de habitação popular. Em sua totalidade, a maior parte destas propostas são localistas e enfocam tão somente a casa, isto é suas quatro paredes e teto, não havendo a integração com outros elementos do direito à moradia adequada, como habitabilidade, acesso a infraestrutura e custos sociais.

Os casos de Águeda, em Rio Grande (RS), e Florianópolis (SC) são exemplos destas tipologias de violação ao direito à moradia adequada. Em ambas as situações há casas inabitáveis. No caso de Águeda, casas sem conforto térmico, que no calor são mais quentes e no frio são mais frias, sem asfalto



VISITA DA RELATORIA DO DIREITO HUMANO À CIDADE À COMUNIDADE DE BELO HORIZONTE DURANTE MISSÃO REALIZADA EM 2013

encontramos outro tipo de violação que resulta no abandono e na invisibilidade de comunidades.

Nesta linha, podemos trazer os casos da Comunidade de Camboim, em Natal, e de Vila da Paz, em Belo Horizonte.

Em Natal, esta comunidade de catadores de material reciclável se encontra num enclave perto de uma duna, na qual o poder público não tem acesso nem para prestar serviços básicos de saúde, água, educação. Por

e com acesso difícil a ônibus para as pessoas se locomoverem para seus trabalhos.

Em Florianópolis, depois da construção habitacional, houve um abandono do poder público em incluir estes projetos à cidade como um todo. Além disso, as casas, por estarem localizadas em morros, estão prestes a ruir. Outro problema é o tamanho da habitação que, se antes era para uma família, após 20 anos não comporta mais a família ampliada, não permitindo a ampliação da unidade habitacional, resultando em situações de precariedade.

Se por um lado estes casos revelam a violação do direito à moradia adequada pela ação do Estado (despejos, projetos urbanos, programas habitacionais precários), temos que na ausência de uma política habitacional, voltada à variedade de demandas habitacionais componentes do déficit habitacional de cada cidade,

esta razão temos casos de pessoas que estão tendo seus membros inferiores amputados em razão de doenças. Quando se fala que o direito à moradia adequada é conteúdo ao direito a vida adequada, este exemplo apenas ressalta este aspecto. A falta do Estado implica a falta de dignidade mínima de sobrevivência e da existência humana.

Na Vila da Paz a situação não é diversa, pois é uma comunidade que está debaixo de um viaduto no contorno no qual serão realizadas diversas obras. Na sua maioria são pessoas idosas e crianças, que estão vivendo em barracos divididos pela rodovia. As saídas das casas estão voltadas para a rodovia, onde carros e ônibus passam em alta velocidade. Em algumas casas, há idosos que estão doentes e não conseguem sair para ir ao hospital. O nome da comunidade é um convite à reflexão sobre que paz buscamos, se a do silenciamento ou da garantia dos direitos humanos.

Apesar do direito à moradia adequada e do direito à cidade serem direitos com tendência a serem gerais, abstratos e genéricos com tendência universalizante, o elemento da adequação cultural permite a conexão com diversas formas de se pensar a moradia e as cidades a partir dos contextos culturais inseridos nestas comunidades. Para estas comunidades específicas, é necessário e urgente pensar em programas e políticas públicas específicas, seja em razão de sua etnia, raça, cor, gênero, entre outros aspectos.

Neste ponto, aparece a interdependência do direito à cidade com demais direitos estabelecidos em outros marcos legais internacionais e nacionais. Nas cidades podemos encontrar catadores de materiais recicláveis, pescadores artesanais, indígenas e população em situação de rua.

Quanto aos catadores de material reciclável, em especial da Vila Camboim, Natal, e Vila do Arvoredo, Florianópolis, a política habitacional deve ser pensada de forma a permitir o acesso à moradia adequada e o seu direito ao trabalho de forma integrada. Em relação aos pescadores de Rio Grande e de Florianópolis, deve-se considerar que se trata de comunidades tradicionais, com modos de vida específicos, e que por isso devem ser consultadas nos termos da Convenção 169 da OIT de todas as políticas e legislações que venham afetar os seus direitos territoriais e, por consequência, seu direito à moradia adequada.

O caso da Comunidade Indígena em Manaus nos remete à reflexão quanto à relação entre campo e cidade, e que em cidades do Norte brasileiro é impossível pensar numa separação entre estes

mundos, principalmente quando a “cidade engoliu a floresta” e os povos indígenas. Esta comunidade, composta por 17 etnias, é resultado de um processo de pauperização e marginalização dos povos indígenas dentro das cidades.

E por fim a população em situação de rua, que demanda a construção de uma política habitacional que incorpore as diversas etapas de reinserção desta população em nossa sociedade. Mas ao contrário, temos visto na maior parte das cidades, em especial em Belo Horizonte, processos de gentrificação dos centros urbanos.

Estes processos até aqui descritos são a concretização da reestruturação urbana em nossas cidades, desenvolvidos pelo setor imobiliário, em parceria com setores da construção civil e apoiados por políticas governamentais desenvolvimentistas, que quando se referem aos direitos humanos o fazem apenas no campo da reparação, quando as violações do direito à cidade e da moradia adequada já ocorreram. Juntamente com a deslegitimação dos espaços públicos construídos em âmbito federal, estadual e municipal (conselhos, conferências, audiências públicas) em detrimento da hipervalorização do poder decisório em outras instâncias.

No contraponto a estas violações de direitos humanos nas cidades, temos a resistência de movimentos sociais e comunidades, expressões de outra forma de pensar e viver as cidades, desde os projetos de autogestão populares até os movimentos culturais, como *Ocupe Estelita*, são eles que no seu cotidiano exercitam o direito à cidade, como direito a ter o direito à participação sobre e na cidade.



Direito Humano
à Educação



Rosana Heringer* | Marcio Alan Moreira**

Educação no Brasil e a atuação da Relatoria do Direito Humano à Educação



“SALA DE AULA” EM UNIDADE DE INTERNAÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DE FORTALEZA

1. Introdução: Objetivos do Mandato e definições temáticas

A Relatoria do Direito Humano à Educação estabeleceu, para o mandato 2012-2014, uma metodologia de trabalho para compatibilizar ações de continuidade do mandato da Relatora Denise Carreira (2009-2011), bem como a identificação de novos temas, com a preocupação de trabalhar os aspectos estruturantes adotados pela Plataforma de Direitos Humanos, em especial envolvendo nas análises a questão de gênero e raça.

Além desses dois temas, buscamos abordar o tema relacionado à democratização do Poder Judiciário, principalmente no esforço dialógico das entidades da sociedade civil organizada com as instituições do Sistema de Justiça como um todo (Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário).

Dialogando com o mandato anterior, continuamos a incidência no tema da laicidade do estado e da educação, com o objetivo de incidir sobre a “onda” conservadora que tem ampliado sua influência sobre as políticas públicas e ações governamentais, colocando em risco o princípio da laicidade do Estado. A preocupação girou em torno do avanço de tal conservadorismo sobre a educação, inclusive, em alguns casos, com a distribuição de material didático nesse sentido. Outro objetivo foi o acompanhamento da ADI 4439 que requer interpretação conforme para que o ensino religioso no país seja admitido somente na modalidade não-confessional, inclusive

* Relatora do Direito Humano à Educação, doutora em Sociologia, professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação e dos cursos de graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É conselheira do Fundo Elas de Investimento Social. Integra o Conselho Fiscal da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE-Brasil) e do IBASE.

** Assessor da Relatoria do Direito Humano à Educação, advogado, mestre em Direito, assessor jurídico do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará e professor universitário.

no texto constante do Acordo Brasil e Santa Sé, promulgado pelo Decreto Presidencial nº 7107/2010.

Como novas ações, identificando que o papel da Relatoria é atuar em temáticas que fortaleçam a mobilização local e em temas que padeçam de invisibilidade quanto à violação do direito ali presente, decidimos atuar com o direito à educação nas unidades de internação do Sistema Socioeducativo e com o tema do acesso e permanência de grupos excluídos no ensino superior.

Quanto ao direito à educação nas unidades de internação do Sistema Socioeducativo, buscamos problematizar o dever do Estado em garantir ao adolescente ali interno a educação, dentro da lógica da educação regular e não somente através de programas de Educação de Jovens e Adultos. Toda uma cultura de institucionalização da adolescência leva à crença de que aos internos somente é ofertada a educação como um bônus e não como um direito constitucionalmente estabelecido e delineado. O objetivo foi a identificação de como o sistema socioeducativo oferta o direito à educação, bem como a construção de um marco legal nacional especificamente sobre esse tema.

Em relação ao acesso e permanência de grupos excluídos no ensino superior percebemos que a temática revela a histórica e imensa desigualdade econômica e racial no país, identificada pelo acesso desigual ao ensino superior. Na última década verificou-se a ampliação das ações afirmativas, de forma a garantir acesso de negros, negras, indígenas e pessoas com deficiência, inclusive com a construção de políticas públicas.

Nesse sentido, o acompanhamento da efetivação da Lei nº 12.711/2012 é uma forma de identificar a eficácia social das ações afirmativas como forma de superação desse processo histórico de desigualdade racial e

econômica, bem como o acompanhamento das políticas de permanência destes estudantes no ensino superior.

Análise do Direito à Educação no Brasil no período 2012-2014

O mandato da Relatoria do Direito Humano à Educação foi marcado por um período de muitos debates relacionados aos rumos da política educacional no país e, mais particularmente, pelo processo de discussão, votação e sanção do novo Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024).

Ao iniciarmos o mandato, em julho de 2012, o projeto de lei do PNE já tramitava há cerca de um ano no Congresso Nacional. Avaliou-se naquele momento que o plano seria aprovado em breve e, por esta razão, não deveria ser priorizada a pressão pela aprovação do plano entre as atividades da Relatoria. Como se pôde constatar posteriormente, tal avaliação mostrou-se equivocada ao longo dos dois anos seguintes. O Plano não só demorou muito mais para ser aprovado, como também colocou em evidência questões políticas importantes na definição das prioridades e do caráter público da educação no Brasil, bem como do seu financiamento. Chegou-se a meados de 2014 com a aprovação de um plano que manteve transferências de recursos públicos para o setor privado, além de terem sido incorporadas mudanças que reduziram o escopo da educação como espaço de diálogo sobre diferenças e diversidade. Avalia-se de forma geral, porém, que apesar das limitações temos um plano, e agora se inicia o momento de reunir esforços para que o mesmo seja implementado da melhor forma possível.

Diante destas definições no início do mandato da Relatoria, elegemos então trabalhar com temáticas muito importantes no campo do direito à educação que, no entanto, permaneciam invisibilizadas.

O principal eixo de atuação foi a garantia do direito à educação no sistema socioeducativo, em particular nas instituições de privação de liberdade. A construção desta temática levou à realização das duas missões da Relatoria, em Fortaleza (CE) e em Palmas (TO), ambas com o objetivo de conhecer a realidade do direito à educação em unidades de internação de adolescentes. Estas questões são detalhadas mais adiante. O que sobressaiu nestes casos foi a percepção de que a violação ao direito à educação se combinava com a não garantia de vários outros direitos, tais como integridade física, saúde e direito à ampla defesa.

As razões do desrespeito ao direito à educação no sistema socioeducativo não se distanciam muito daquelas que levaram à negligência em relação ao direito à educação para a maioria da população brasileira por tantos anos de nossa história. Durante muito tempo a educação no Brasil foi pensada como privilégio de poucos e não direito de todos. Basta lembrarmos que a universalização do acesso à educação fundamental só ocorreu na década de 1990 e que, ainda hoje, não foram universalizados o acesso à educação infantil, ao ensino médio e ao ensino superior.

Ao mesmo tempo, reconhecemos progressos importantes no aspecto da ampliação do acesso à educação nas últimas décadas. Os mesmos devem ser celebrados e ampliados. Ainda assim, mantém-se o desafio da ampliação da qualidade, para que todas as crianças e adolescentes possam desfrutar de uma experiência educacional a mais completa possível, com chances de desenvolver todas as suas potencialidades, com acesso a recursos educacionais relevantes e amplas oportunidades de aprender e criar. Este é um dos grandes desafios desenhados no novo PNE. A educação de qualidade possui uma definição complexa, que reúne diversos aspectos da dinâmica, conteúdo e resultados do processo educacional.

Como parte da contribuição da Relatoria para o debate sobre qualidade e para o fortalecimento do caráter público da educação abordamos, no segundo ano do mandato, uma temática estratégica neste campo: a laicidade na educação pública. Trata-se de tema que vem ganhando progressivamente mais espaço no debate público e, ao mesmo tempo, tem revelado muitos aspectos do conservadorismo que vem crescendo na sociedade brasileira, associado principalmente a determinadas confissões religiosas.

Observou-se ao longo das últimas décadas o avanço no número de adeptos de confissões religiosas cristãs no Brasil, especialmente aquelas de caráter pentecostal, que em geral tem posições conservadoras em relação a costumes e a comportamentos no âmbito da vida privada, bem como à liberdade religiosa. Este crescimento pode ser observado comparando-se os dados sobre religião entre os censos demográficos de 2000 e 2010, que revelam um crescimento de 7% entre os adeptos destas religiões.

A presença deste pensamento conservador na sociedade brasileira se expressa através do discurso religioso, mas não apenas dele. Recentemente temos assistido a explicitação de opiniões conservadoras também em outros espaços como a mídia e o debate político de uma forma geral. Muitas vezes, ocorre a confluência do conservadorismo entre estes diferentes espaços.

Particularmente no debate político estas concepções têm ganhado expressão. E esta presença mostrou-se evidente em uma das discussões sobre o PNE no Congresso, que resultou na exclusão do texto do Plano de referências explícitas à educação para a diversidade contemplando os temas de gênero e orientação sexual. Tal ingerência da agenda conservadora traz consequências preocupantes para a consolidação plena do direito à educação de qualidade. Nossa preocupação

em relação a esta temática no mandato da Relatoria levou ao posicionamento público sobre estes ataques ao caráter laico e pluralista do PNE. Também levou a produzir uma reflexão sobre quais são os desafios à laicidade na educação pública, expressos tanto em nossa legislação sobre ensino religioso quanto em práticas informais que aludem a elementos religiosos experimentadas em escolas públicas de todo o país. Este tema é tratado com mais detalhe mais adiante.

Finalmente, nosso mandato preocupou-se em aprofundar a temática da democratização do acesso ao ensino superior, tendo como foco a inclusão de jovens pobres, negros e indígenas neste nível de ensino. Esta inclusão tem ocorrido de maneira crescente ao longo da última década no Brasil, com a expansão de vagas no ensino superior público e privado e com as transformações nos mecanismos de acesso aos mesmos. Uma das principais políticas para a expansão da presença dos jovens de menor renda, negros e indígenas no ensino superior foi através da adoção de reserva de vagas (cotas) para estes jovens no ingresso às instituições de ensino superior. Mais particularmente destaca-se a importância da aprovação da constitucionalidade das cotas pelo Supremo Tribunal Federal em 2012, bem como a aprovação da lei que torna obrigatória a adoção de cotas nas instituições federais de ensino.

Por outro lado, a preocupação da Relatoria em relação a esta temática diz respeito à necessidade de monitorar este processo e também de garantir mecanismos de permanência efetiva dos estudantes cotistas e de menor renda no ensino superior, a fim de garantir o sucesso destes estudantes que ingressaram através das cotas.

As ações da Relatoria de Educação no biênio 2012-2014 tiveram, portanto, uma diversidade de enfoques e procuraram responder a diversas demandas e preocupações presen-

tes nos debates sobre o direito à educação no Brasil hoje. Além dos temas destacados acima, a Relatoria também se posicionou publicamente ou solicitou esclarecimentos aos órgãos públicos em relação a denúncias recebidas ou outros tipos de violação do direito à educação que chegaram ao seu conhecimento, tais como a administração de escolas estaduais pela polícia militar no estado de Goiás ou o não atendimento à demanda por creches pela prefeitura de Fortaleza, entre outros temas.

É certo afirmar que o escopo de trabalho da Relatoria não possibilitou condições para que muitas outras temáticas fossem abordadas e aprofundadas neste período de trabalho. A temática da educação infantil, por exemplo, vem ganhando importância crescente inclusive pela obrigatoriedade da mesma a partir de abril de 2013, com crescente pressão para que os municípios atendam plenamente a esta demanda até 2016. Outro tema que merece destaque é a questão da educação inclusiva, que vem ampliando seu alcance nos últimos anos, mas ainda demanda maiores investimentos em qualificação dos docentes para atuar junto aos alunos com algum tipo de deficiência, bem como a melhora da infraestrutura das escolas para receber este público.

Destacamos ainda a importância do aprofundamento sobre as transformações necessárias no ensino médio, tornando-o mais atraente para os jovens e melhor definido nos seus objetivos. Também é importante mencionar a necessidade de especial atenção à educação de jovens e adultos, a fim de que possa efetivamente contribuir para a formação daqueles que não tiveram a oportunidade da escolarização na idade regular. Apon-tamos também a importância de garantir por todos os meios necessários a valorização do trabalho docente, tanto através da melhoria da remuneração destes profissionais, respeitando-se o piso definido legalmente, quanto

através da melhoria de suas condições de trabalho e oportunidades de qualificação.

Estes diferentes temas e preocupações revelam um mosaico de questões que evidenciam o quanto o direito à educação ainda precisa de avanços para que seja plenamente efetivado no Brasil. Juntamente com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e outros atores sociais importantes neste campo, a Relatoria reforça a convicção sobre a importância de que os diferentes atores políticos no campo educacional se mobilizem para ampliar este direito. Apenas com a mobilização de professores, profissionais, alunos, pais, responsáveis e gestores, entre outros, é que seremos capazes de transformar efetivamente o quadro educacional brasileiro, nas suas prioridades, no seu caráter público e nos seus resultados de médio e longo prazos.

O Direito à Educação nas Unidades de Internação do Sistema Socioeducativo

O encarceramento de adolescentes no Brasil é um problema crescente, antigo e com raízes profundas no modelo de desenvolvimento predominante em nosso país. Diretamente relacionado com a temática das desigualdades sociais, raciais, econômicas e geracionais, a institucionalização dos adolescentes foi uma prática governamental e não governamental presente em praticamente todo o Século XX e início deste Século XXI.

A onda crescente de violência no país, aliada a um modelo de sociedade de consumo excludente, ampliando o fosso de desigualdades entre os mais ricos e os mais pobres, aumenta a prática de atos infracionais por adolescentes, que acabam desaguando no sistema socioeducativo.

Porém, diferentemente do modelo adulto, o sistema socioeducativo tem um conteúdo direcionado ao potencial educacional da me-

didática punitiva, dentro de uma concepção de adolescentes como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. A medida socioeducativa seria então uma forma de reorganização de curso, de possibilidade de planejamento de uma nova etapa na vida.

Atualmente existe um vácuo no que tange ao marco legal específico para o direito à educação dos adolescentes em cumprimento de medida de internação. A Lei nº 12.594/2012, que trata do SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), traz disposições gerais, não especificando normas direcionadas diretamente à regulação do atendimento educacional nas unidades. O mesmo ocorre com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Durante o mandato a Relatoria recebeu, em síntese, as seguintes denúncias acerca da violação do direito à educação no Sistema Socioeducativo: não oferta ou oferta irregular de educação aos adolescentes que estão em cumprimento de medida socioeducativa; não certificação do período estudado; ausência de projeto pedagógico que dialogue com a natureza da medida; estrutura física precária; professores terceirizados; ausência de insumos educacionais (bibliotecas, sala multimídia, livros didáticos, etc.); discriminação do adolescente egresso e constante prática de violência institucional.

Nesse cenário de violações, destacamos a questão racial. O Mapa da Violência 2013, de Júlio Jacobo Waiselfisz, aponta o aumento do número de assassinatos da juventude negra no Brasil nos últimos nove anos. O estudo aponta que entre 2002 e 2011 morreram 50.903 jovens brancos e 122.570 jovens negros, uma diferença de aproximadamente 150%. Enquanto o homicídio de jovens brancos diminuiu de 36,7% em 2002 para 22,8% em 2011, o de jovens negros, que já eram as vítimas preferenciais em 63% dos casos em

2002, subiu para 76,9% das mortes violentas em 2011. Qualquer discussão em torno da educação no Sistema Socioeducativo deve ter em conta tais elementos: uma política de extermínio e encarceramento da adolescência negra pobre, combinada com uma estrutural desigualdade de acesso, permanência e aprendizado desse segmento na educação pública brasileira.

Como fruto das missões realizadas em Fortaleza (CE) e Palmas (TO), construímos propostas com as quais a Relatoria de Educação pretende contribuir que devem culminar em um marco legal que garanta os seguintes itens: a) é preciso dotar a unidade socioeducativa de autonomia pedagógica, aliada ao sistema estadual de educação; b) a proposta pedagógica deve garantir a oferta de educação regular aliada ao ensino médio profissionalizante, em uma perspectiva integral; c) toda a estética e arquitetura das unidades deve se adequar às disposições das diretrizes arquitetônicas nacionais para escolas; d) a estética relacionada à segurança das unidades deve ser repensada. Unidade socioeducativa não é presídio; e) devem existir ações concretas de combate à violência institucional. A primeira e fundamental medida é concurso público efetivo para educadores e demais profissionais das unidades, eliminando indicações políticas e desenhando um perfil profissional tipicamente socioeducativo, e não advindo da experiência prisional; f) é preciso criar mecanismos de controle democrático e transparência para o combate de maus tratos e violência institucional nas unidades. Experiência como as comissões de maus tratos existentes em escolas podem ser estudadas para uma proposta similar. Tais comissões devem envolver Poder Público, Sociedade Civil e Familiares; g) deve haver fiscalização sobre os Planos Individuais de Atendimento, sendo garantido o direito à participação dos adolescentes e familiares em sua construção e monitoramento. Tal papel pode ser designado ao Conselho Estadu-

al de Direitos da Criança e do Adolescente, conjuntamente com o Conselho Estadual de Educação, com acompanhamento da sociedade civil organizada; h) as unidades socioeducativas devem estar ligadas à Secretaria de Educação em cada estado; i) extinção de práticas vexatórias de revista íntima dos familiares; j) extinção de situações de isolamento dos adolescentes; k) agenda comum do Sistema de Justiça em diálogo com as entidades da sociedade civil, como um marco de democratização do judiciário no que toca à execução da medida socioeducativa; l) criação, pelo Poder Judiciário, de Vara Específica de Execução da medida socioeducativa, em comarcas que não a tenha.

Esse conjunto de ações terá o objetivo de ressignificar o sistema socioeducativo dentro do marco da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente, na perspectiva da proteção integral do adolescente autor de ato infracional.

Laicidade na educação pública

Fomos motivados a aprofundar esta questão em função de acontecimentos que vêm se desdobrando nos últimos anos em relação ao ensino religioso na educação pública, tendo como caso exemplar o estado do Rio de Janeiro. Em 2014 completam-se neste estado dez anos de concursos para professores na modalidade confessional e, neste período, cerca de 500 professores foram contratados, em sua grande maioria católicos e evangélicos.

Como cita a professora Stela Caputo, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a prática desta modalidade de ensino nos últimos anos é marcada pela “ausência de laicidade na escola pública, pela falta de pudor de todos os 10 fóruns de ensino religioso, que assumem publicamente seu objetivo de organizar a Campanha da Fraternidade nas escolas, com gastos anuais que

chegam a quase R\$16 milhões com esta disciplina, enquanto a gigantesca demanda de professores de todas as áreas só cresce, e pela discriminação de religiões afrodescendentes que o ensino religioso legitima” (Caputo, 2014).

Também citamos o trabalho de pesquisa da professora Vania Fernandes (Fernandes, 2014), que destacou as violações à laicidade na educação no ensino religioso no município de Duque de Caxias, na região metropolitana do Rio de Janeiro. Outros trabalhos do Observatório da Laicidade na Educação (OLÉ) também destacam problemas semelhantes em relação ao município de Nova Iguaçu, na mesma região (Silva, 2013).

Este tema já faz parte deste mandato da Relatoria de Educação desde o primeiro ano de trabalho, porém só no final do mandato buscou-se reunir as condições necessárias para aprofundar esta temática. Tal atividade também se articula com a atuação do Movimento Estratégico pelo Estado Laico (MEEL), do qual a Plataforma de Direitos Humanos faz parte.

O tema da laicidade na educação pública apresenta-se de maneira relevante quando pensamos na perspectiva do direito à educação de qualidade, tanto no que diz respeito à oferta de ensino religioso nas escolas públicas, quanto em relação a indícios “informais” da violação do direito à educação laica, identificados através de símbolos religiosos e práticas presentes em muitas escolas do país, como as orações na escola e a presença de símbolos religiosos dentro das escolas, como crucifixos e imagens de santos.

No que diz respeito à oferta de ensino religioso na educação pública, é importante destacar que a Constituição de 1988 determina que o Ensino Religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fun-

damental. Tal norma se manteve na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, uma vez que a mesma não poderia ir contra a determinação constitucional.

Inicialmente, a LDB não previa a utilização de recursos públicos para o Ensino Religioso, porém o mesmo foi colocado no mesmo plano das disciplinas essenciais do currículo. Mesmo seu caráter facultativo foi diluído no texto final da LDB, prevalecendo o silêncio sobre estas atividades (Cunha, 2008).

Em 1997, às vésperas da visita do papa João Paulo II ao Brasil, o Congresso aprovou mudança no artigo 33 da LDB, gerando a Lei nº 9.475 (22/07/1997). Embora continuasse de matrícula facultativa nas escolas públicas, o Ensino Religioso foi declarado integrante da formação básica do cidadão. Da mesma forma, foi suprimida a restrição ao emprego de recursos públicos para cobrir os custos do Ensino Religioso nas escolas públicas. Como desdobramento, em cada unidade da Federação, iniciou-se negociação entre as organizações religiosas e os governos estaduais e municipais para o financiamento de seus agentes no ensino público, inclusive com a realização de concursos específicos para o magistério dessa disciplina.

Em 2009, foi assinada a concordata Brasil-Vaticano, garantindo à igreja católica privilégios especiais em termos políticos, fiscais, trabalhistas, educacionais e outros, em total desrespeito aos dispositivos constitucionais. A Procuradoria-Geral da República encaminhou ao Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), visando tanto à concordata Brasil-Vaticano quanto à LDB (Cunha, 2008). Tal ação pede que o STF interprete ambos os textos legais com base na Constituição, de modo a vedar o Ensino Religioso nas escolas públicas em caráter confessional ou interconfessional, bem como proibir o ingresso no quadro do magistério público de professores represen-

tantes de confissões religiosas. Esta ação encontra-se em tramitação no STF.

Nos sistemas públicos de ensino no Brasil prevalece o proselitismo religioso, confessional ou interconfessional, levando, na prática, à discriminação contra filhos de não crentes ou de adeptos de religiões minoritárias. Tal situação pode ser apurada com facilidade por aqueles que frequentam o cotidiano da escola pública de ensino fundamental no Brasil, através de práticas correntes como orações, imagens de santos e crucifixos, celebrações de datas religiosas, além de interferências do discurso religioso na promoção da disciplina nos espaços escolares, levando, por exemplo, à repressão de comportamentos que indiquem orientação sexual não normativa.

Estas práticas, juntamente com a oferta do Ensino Religioso tal como se apresenta hoje no Brasil, violam o princípio da laicidade da educação pública e do Estado como um todo. O efetivo Estado laico deve respeitar todas as crenças, sem dificultar nem apoiar a difusão das ideias religiosas nem antirreligiosas. Acima de tudo, é dever do Estado laico respeitar os direitos individuais de liberdade de consciência e de crença, de expressão e de culto e, para isso, deve colocar-se neutro em relação a qualquer tipo de manifestação religiosa.

Acesso e permanência de grupos excluídos no ensino superior

Nos últimos 10 anos, houve um processo de expansão do acesso ao ensino superior por parte de setores mais pobres da população e grupos tradicionalmente excluídos do direito à educação, como pretos, pardos e indígenas.

Apesar dos avanços alcançados no período, ainda há grande defasagem entre a taxa de escolarização no ensino superior entre os estudantes brancos, pretos, pardos e indígenas.

Igualmente, a Relatoria de Educação identificou dificuldades na permanência e sucesso na conclusão do ensino superior para estes grupos excluídos. Estes estudantes enfrentam muitas dificuldades para permanecer na educação superior, tanto de ordem material quanto simbólica. Estas dificuldades são particularmente maiores para os estudantes indígenas, que em muitos casos se defrontam com diferentes estilos de vida, de aprendizagem, cultura e relação com o conhecimento.

A Relatoria incluiu a temática do acesso e permanência de grupos excluídos à educação superior no planejamento 2013, com base na atuação prévia da Relatora neste tema, tendo como referência a necessidade de melhor compreender como o direito à educação está se realizando neste nível educacional e também por identificar possibilidades concretas de articulação com outros atores sociais relevantes neste campo, como o Grupo Estratégico de Estudos sobre a Educação Superior (GEA/FLACSO).

Falar das ações afirmativas no Brasil significa falar de uma experiência de sucesso. Significa analisar uma política que foi criada a partir da pressão de setores da sociedade tradicionalmente discriminados e que, uma vez iniciada sua implementação, vem se ampliando e consolidando ano após ano.

Por outro lado, é importante destacar que o processo político que levou à criação destas políticas não foi um caminho sereno e sem conflitos. Ao contrário, trata-se de um caminho cheio de percalços, permeado por disputas entre diferentes atores envolvidos e também por construção de consensos à custa de muita negociação.

Aqueles que estiveram de alguma forma envolvidos no processo preparatório da Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em 2001 em Durban, África do Sul, certamente se lembram dos intensos debates

que subsidiaram a construção do documento brasileiro levado à conferência, bem como as dezenas de eventos que aconteceram em todo o país visando ampliar a visibilidade deste debate e também ampliar as adesões de diferentes setores da sociedade brasileira, para além do movimento negro e antirracista e do movimento indígena, à causa das ações afirmativas (Silva & Pereira, 2013).

Tendo como marco a adoção da política de reserva de vagas para estudantes de escola pública, pretos e pardos adotada pela primeira vez pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pela Universidade Estadual da Bahia (UNEB), a Relatoria identificou os principais avanços e desafios na implementação das políticas de ação afirmativa no Brasil a partir de 2002.

O primeiro aspecto que se considera positivo ao fazer o balanço das políticas de ação afirmativa na educação superior na última década refere-se à ampliação do acesso de estudantes de escola pública, pretos, pardos e indígenas ao ensino superior.

Entre 2001 e 2011, houve um salto de 10,2% para 35,8% de frequência de jovens de 18 a 24 anos no ensino superior. Também se observou que neste mesmo período reduziu-se o percentual de estudantes pretos e pardos de 18 a 24 anos frequentando o ensino fundamental, o que é positivo. Por outro lado, encontra-se grande concentração de pretos e pardos nesta faixa etária frequentando o ensino médio regular.

Apesar dos avanços expressivos no acesso de pretos e pardos ao ensino superior, se comparamos este dado com o aumento da frequência de estudantes brancos nesta faixa de ensino observamos que a defasagem entre brancos e pretos/pardos continua grande. A presença de estudantes brancos de 18 a 24 anos no ensino superior saltou de 39,6% em 2001 para 65,7%

em 2011 e se mantém, portanto, bastante acima da proporção de estudantes pretos e pardos neste nível de ensino (IBGE, 2012). Estes indicadores demonstram que o avanço, apesar de expressivo, ainda precisa ser ampliado nos próximos anos. Podemos afirmar que estamos avançando na direção certa, porém em uma velocidade ainda insuficiente para dar conta das grandes defasagens existentes entre os grupos de cor no acesso ao ensino superior.

O avanço expressivo ocorrido ao longo da década deve-se à combinação de um conjunto de políticas implementadas voltadas tanto para a inclusão de setores historicamente excluídos da educação superior quanto de medidas direcionadas à expansão do próprio sistema de educação superior no Brasil. Entre as medidas mais importantes citamos a expansão do número de vagas em instituições federais de ensino, através da criação de novas instituições, novos cursos e também da ampliação dos cursos noturnos. Entre 2003 e 2013, por exemplo, foram criadas no Brasil dezoito novas universidades federais.

Outro aspecto a ser destacado como avanço no campo das políticas de ação afirmativa foi justamente a maior legitimidade alcançada pelas mesmas ao longo da última década. Neste sentido, destaca-se a importância da votação unanimemente favorável do STF em 2012 à constitucionalidade das políticas de ação afirmativa, inclusive no seu componente racial. Tal resultado trouxe segurança jurídica às práticas que vinham sendo implementadas por centenas de instituições em todo o país, levando também a uma legitimação do ponto de vista não apenas jurídico, mas também político e ideológico sobre a justiça e relevância das políticas de ação afirmativa.

Poucos meses após a votação favorável e significativa no STF, foi a vez do Congresso

brasileiro dar um passo decisivo com a aprovação da Lei nº 12.711, que instituiu cotas nas instituições federais de ensino. Tal lei foi resultante de um projeto de lei que tramitou por mais de uma década no Congresso. A lei estipula que até 2016 pelo menos 50% das vagas das instituições federais de educação superior sejam reservadas para estudantes de escola pública. Dentro deste percentual, também são levadas em conta a renda familiar e a autoclassificação racial, definindo um percentual de cotas para pretos, pardos e indígenas de acordo com a sua presença em cada unidade da federação, seguindo os dados do IBGE.

A chegada de um maior contingente destes estudantes nas universidades públicas, tanto estaduais quanto federais, tem trazido novos desafios em termos de atendimento às necessidades específicas destes estudantes. Questões como recursos financeiros para manutenção dos mesmos na universidade, auxílios em termos de transporte e alimentação, entre outras demandas, têm sido alvo de preocupação crescente por parte dos gestores das instituições públicas de ensino superior.

O apoio a estas demandas colocadas pelos estudantes de origem popular e de grupos historicamente discriminados seria objeto das políticas de assistência estudantil existentes nas instituições. As políticas de permanência devem ser pensadas para todo e qualquer estudante universitário, enquanto as políticas de assistência se destinam àqueles em situação de maior vulnerabilidade, vivenciando situações que possam comprometer sua permanência, incluídas aí as dificuldades de ordem financeira.

Destaca-se ainda que no âmbito das políticas de permanência também devem ser levadas em conta as dimensões tanto materiais quanto simbólicas envolvidas no ingresso e permanência da educação superior.



EM OUTRA UNIDADE, BANHEIRO MOSTRA SITUAÇÃO PRECÁRIA PARA SAÚDE DOS ADOLESCENTES

Relatos individuais de estudantes cotistas ou de origem popular nos remetem à existência de fronteiras simbólicas ainda não superadas relacionadas a como estes estudantes se veem dentro do espaço acadêmico e como percebem que são vistos. Eventualmente existem relatos de preconceitos, situações de discriminação por parte de colegas ou de professores, levando em alguns casos a uma dimensão de não pertencimento àquele ambiente, como se estes estudantes nem sempre se vissem com pleno direito de estar ali no espaço da universidade. Nesta perspectiva, é muito importante que os programas de permanência levem em conta estas questões e busquem também atuar para que se crie um ambiente de plena inclusão e respeito à diversidade dentro das instituições públicas de educação superior.

Em atividade realizada conjuntamente pela Relatoria do Direito à Educação e o GEA/

FLACSO, foi possível coletar depoimentos de estudantes cotistas e bolsistas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que experimentam dificuldades relacionadas à permanência material e simbólica no ensino superior. As situações vivenciadas por estes estudantes não são em nenhuma hipótese exclusivas dos alunos desta universidade, mas apresentam-se também em depoimentos de alunos de outras universidades federais, como, por exemplo, nos relatos de pesquisas na Universidade Federal Fluminense (UFF) (Cardoso, 2014) e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (Heringer & Honorato, 2014).

Diante destas preocupações é muito importante que as políticas de ação afirmativa continuem se consolidando e expandindo no Brasil. Também é de suma importância que tais políticas sejam permanentemente monitoradas e avaliadas, compondo assim um quadro mais completo sobre seus efeitos, limites e possibilidades.

Considerações finais

A Relatoria do Direito Humano à Educação buscou contribuir, nesses dois anos de mandato, com a investigação de formas de violação dos direitos que dialogam com três contextos específicos.

Primeiramente, o cenário de extermínio da adolescência pobre e negra, produzido por uma cultura de violência institucional, por parte do Estado, e por uma verdadeira guerra entre pobres, que vitimiza essa adolescência, destinando-a a um sistema de encarceramento socioeducativo que viola, frontalmente, o direito à educação, na totalidade de sua proposta. Toda a cultura institucional do sistema socioeducativo direciona para a violação de direitos, entre eles a educação. É preciso reverter a lógica, priorizando aquela que transforme o centro de internação em verdadeiro

centro educativo, numa perspectiva de garantia de direitos.

O segundo cenário é fruto do avanço do fundamentalismo religioso na sociedade brasileira, que tem como proposta sepultar qualquer possibilidade de convívio harmônico das crenças e cultos, de acordo com a Constituição Brasileira que estabelece a liberdade de crença e o Estado laico. Dessa forma, nas escolas públicas percebe-se cada vez mais uma forma de ensino religioso que vai de encontro à laicidade do Estado e da educação brasileira. Reforçar o caráter laico do ensino é defender o direito à educação pública e laica que promova o respeito à diversidade de crenças e cultos.

Finalmente, destacamos o aspecto da inclusão de grupos historicamente excluídos

no ensino superior. Cientes dos avanços obtidos neste campo na última década, apresenta-se ao nosso ver o desafio de continuar a ampliação do acesso, além de garantir as condições necessárias para a permanência e a conclusão com sucesso da graduação por estes estudantes. Coloca-se também como desafio a sua plena inserção futura no mercado de trabalho e em outras oportunidades educacionais, como a pós-graduação.

Nossa compreensão é de que o desafio à realização plena do direito à Educação é uma tarefa contínua e diversificada. É necessário que a sociedade brasileira assuma esta causa como uma tarefa coletiva e que o Estado cumpra plenamente suas responsabilidades a fim de garantir integralmente este direito a todos os cidadãos.

Referências

CAPUTO, Stela. **Homofobia e ensino religioso no Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.edulai-ca.net.br/artigo/427/painel/educacao-publica/homofobia-e-ensino-religioso-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em 09/07/2014.

CARDOSO, Ana Carolina Grangeia. **Os (in)visíveis da Universidade Federal Fluminense**: acesso e permanência de estudantes do curso de Engenharia Mecânica e Pedagogia. Programa de Pós-Graduação em Educação - Universidade Federal Fluminense, 2014.

CUNHA, Luiz A. **O Sistema Nacional de Educação e o ensino religioso nas escolas públicas**. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 925-941, jul.-set. 2013.

FERNANDES, Wania. **A religião nas escolas públicas do município de Duque de Caxias**: as diferentes formas de ocupação do espaço público. Notandum 28 jan-abr 2012 CEMOrOC-Feusp / IJI -Universidade do Porto.

HERINGER, Rosana; HONORATO, Gabriela. **Políticas de Permanência e assistência no ensino superior público**: o caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). In: BARBOSA, M. Ligia

(org.). **Ensino Superior: expansão e democratização**. Rio de Janeiro: 7 Letras, pags. 315-350, 2014.

IBGE. **Censo 2010: número de católicos cai e aumenta o de evangélicos, espíritas e sem religião**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&id=3&idnoticia=2170&view=noticia>> Acesso em: 07 jul 2014.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

SILVA, Allan do Carmo. **Laicidade versus Confessionalismo na escola pública**: um estudo em Nova Iguaçu (RJ). Rio de Janeiro: PPGE/FE/UFRJ, Dissertação de Mestrado, 2013.

SILVA, Joselina da; PEREIRA, Amauri M. **Olhares sobre a mobilização brasileira para a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas**. Belo Horizonte: Editora Nandyala, 2013.

Waiselfisz, Júlio J. **Mapa da Violência 2013**. Brasília: CEBELA e FLACSO-Brasil. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf>. Acesso em 10 jul 2014.



Direito Humano à Saúde
Sexual e Reprodutiva



Beatriz Galli* | Helena Rocha**

Os direitos sexuais e reprodutivos no contexto nacional e internacional e a atuação da Relatoria de Saúde Sexual e Reprodutiva

Avanços e desafios no âmbito nacional, regional e global em matéria de direitos sexuais e reprodutivos: a reativação da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento e o Brasil no processo de revisão global do Programa de Ação do Cairo para além de 2014



LEITO DE UTI EM SITUAÇÃO PRECÁRIA EM MATERNIDADE DA BAIXADA FLUMINENSE

Na arena internacional, estamos vivendo um momento rico e, ao mesmo tempo, desafiador para debater direitos sexuais e reprodutivos. Este ano marca o aniversário de vinte anos da Conferência Internacional de Cairo sobre População e Desenvolvimento (CIPD) e no próximo ano comemoramos vinte anos da Conferência Internacional sobre a Mulher de Beijing, marcos fundamentais para o debate de direitos sexuais e reprodutivos. Neste sentido, é necessário avaliar quais os avanços alcançados no reconhecimento e efetivação de direitos sexuais e reprodutivos, ao mesmo tempo, em que é necessário provocar os Estados

para que estes direitos sejam reafirmados e façam parte da agenda de desenvolvimento pós 2015, que será posterior aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e 2015.

A Relatoria do Direito Humano à Saúde Sexual e Reprodutiva participou ativamente destes debates e fóruns, no âmbito da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, na expectativa de colaborar para a inserção de temas significativos para o avanço dos direitos sexuais e reprodutivos na agenda internacional e, conseqüentemente, nas políticas públicas nacionais.

O Consenso de Montevideu foi adotado na Primeira Reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento na América Latina e Caribe, realizada em agosto de 2013, por meio de um documento final abrangente que definiu ações prioritárias em várias áreas, incluindo acesso à saúde sexual e reprodutiva e igualdade de gênero. Em especial, o documento é um marco para os

* Relatora do Direito Humano à Educação, doutora em Sociologia, professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação e dos cursos de graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. É conselheira do Fundo Elas de Investimento Social. Integra o Conselho Fiscal da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE-Brasil) e do IBASE.

** Assessor da Relatoria do Direito Humano à Educação, advogado, mestre em Direito, assessor jurídico do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará e professor universitário.

direitos sexuais e reprodutivos como parte integral dos direitos humanos afirmando que “seu exercício é essencial para o gozo de outros direitos fundamentais e para alcançar as metas internacionais de desenvolvimento e eliminação da pobreza.”¹. O excelente resultado final desta Conferência foi um marco para os direitos sexuais e reprodutivos na região e no processo de revisão global. A atuação do governo brasileiro foi fundamental para o alcance deste resultado, através de propostas avançadas em matéria de linguagem, buscando avançar na agenda do Cairo.

Destacam-se abaixo alguns trechos importantes do documento para o avanço da nossa agenda:

1. Referência ao princípio da laicidade como um dos elementos fundamentais para o pleno exercício dos direitos humanos, do aprofundamento da democracia e eliminação de todas as formas de discriminação.
2. Obrigação dos estados de “assegurar nos casos em que o aborto é legal ou descriminalizado a partir de legislação nacional, a disponibilidade de serviços de aborto seguros e de qualidade para as mulheres com gravidezes indesejadas e não aceitas”.
3. Referência às experiências na região que demonstram que a penalização do aborto provoca o aumento da mortalidade e morbidade materna e não diminui o número de abortos, colocando os estados longe de cumprir com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.
4. Medidas para prevenir e evitar o aborto inseguro incluem a educação em saúde

1 Consenso de Montevidéu, Medidas Prioritárias, Seção D, considerando primeiro. Disponível em http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/0/51530/CRPD_Consenso_de_Montevidéu.pdf, acesso em 11/07/2014.

de sexual e reprodutiva, o acesso aos métodos anticoncepcionais modernos e eficazes, o assessoramento e a atenção integral diante da gravidez indesejada e não aceita e a atenção integral pós aborto, quando solicitada, com base na estratégia de redução de danos.

5. Insta aos estados que considerem a necessidade de modificar as suas leis, políticas, estratégias sobre a interrupção voluntária da gravidez para salvar a vida e a saúde das mulheres e adolescentes melhorando a sua qualidade de vida e diminuindo o número de abortos.

A 47ª Sessão da Comissão de População e Desenvolvimento²

A 47ª Sessão da Comissão de População e Desenvolvimento (CPD) teve como tema central a avaliação, 20 anos depois, do estado de implementação do Programa de Ação (PoA) da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento de 1994. A Relatoria participou integrando a delegação brasileira na CPD, juntamente com representantes de várias instâncias governamentais, do parlamento, bem como de organizações e redes da sociedade civil.

A expectativa de obter um documento final de consenso avançado resultante da CNPD era grande, em parte devido ao processo de revisão regional na América Latina, e ao documento resultante da Conferência Regional de Montevidéu em agosto de 2013, quando os governos da região adotaram o Consenso de Montevidéu que avançou sobre temas importantes na agenda dos direitos sexuais e reprodutivos.

O Relatório Global CIPD para Além de

2 A Relatoria do Direito à Saúde Sexual e Reprodutiva da Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil integrou a delegação brasileira que participou da 47ª sessão da Comissão de População e Desenvolvimento da ONU, realizada entre os dias 7 e 11 de abril.

2014³, lançado em fevereiro de 2014 pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), também foi considerado um subsídio importante para o avanço da agenda no âmbito do processo de revisão em curso apontando para os temas negligenciados que deveriam ser objeto de atenção dos governos para o avanço da agenda de direitos humanos, população e desenvolvimento no futuro, tais como as altas taxas de aborto inseguro entre milhões de jovens entre 15 e 24 anos, a falta de acesso à educação sexual para prevenir as gravidezes indesejadas, o aumento da violência baseada em gênero, o casamento infantil precoce e forçado e os desafios para garantir os direitos sexuais e reprodutivos devido à persistência de leis discriminatórias e das barreiras culturais e religiosas.

As negociações ocorreram em um clima de bastante tensão e antagonismo entre alguns países que defendiam o avanço na linguagem em termos de reconhecimento da “saúde sexual e reprodutiva e dos direitos”, tentando avançar na agenda para inclusão dos direitos sexuais. Os parágrafos relacionados à autonomia sexual e reprodutiva, o acesso universal a serviços de saúde sexual e reprodutiva de mulheres, jovens e adolescentes preservando a sua confidencialidade e privacidade e o acesso à educação abrangente em sexualidade também foram objeto de intenso debate, mas ao final foram incorporados no documento negociado.

Os países da América Latina foram bastante atuantes na defesa dos direitos sexuais no documento com base no Consenso de Montevideu. Porém, houve bastante oposição de países africanos, países árabes, do Vaticano, da Rússia e de países do Caribe em relação à incorporação de referência aos direitos sexuais e a necessidade de elimina-

ção de discriminação em relação aos direitos humanos dos grupos marginalizados e vulneráveis, incluindo a baseada em orientação sexual e identidade de gênero.

O Brasil apresentou propostas para eliminar todas as formas de discriminação com base na orientação sexual e a identidade de gênero apresentando propostas em temas relacionados a migração, juventude, população afrodescendente, violência contra as mulheres, reconhecimento da produtividade do trabalho doméstico não remunerado e o desenvolvimento de programas educacionais e materiais pedagógicos, incluindo a educação abrangente para a sexualidade para adolescentes e jovens de forma consistente com a suas capacidades evolutivas, o desenvolvimento de políticas afirmativas para a população afrodescendente em políticas, programas e planos sob os princípios de igualdade e não discriminação.

Ao final de intensa negociação, com diversas falhas na condução por parte dos facilitadores e do Presidente da CPD, que estava sob a responsabilidade do Uruguai, na madrugada do dia 11 de abril chegou-se ao documento final consensuado da CPD, que reafirmou o reconhecimento da igualdade de gênero, saúde sexual e reprodutiva e direitos reprodutivos como temas prioritários para a agenda de desenvolvimento sustentável. O documento fez um chamado para os governos expandirem o acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva para jovens e adolescentes que incluam educação com base em evidências sobre a sexualidade humana, medidas para prevenir e tratar o HIV e outras doenças sexualmente transmissíveis.

O documento também chama os governos a treinar e equipar os profissionais de saúde para assegurar que nas circunstâncias em que o aborto não for contra a lei, o aborto seja seguro e acessível, e a inten-

3 Relatório disponível em <http://www.unfpa.org/public/home/sitemap/ICPDReport>.

sificar esforços para alcançar o acesso universal para a prevenção, tratamento sem estigma e discriminação em relação ao HIV. O documento faz um apelo aos governos a respeitar, proteger e realizar os direitos humanos de mulheres, jovens e meninas, incluindo a saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos para sua atuação contra a persistência de leis discriminatórias à sua aplicação injusta e discriminatória.

O documento final expressou extrema preocupação global com a continuidade da violência baseada em gênero e reiterou a necessidade dos governos intensificarem esforços para prevenir e eliminar todas as formas de violência contra as mulheres e as práticas que causam dano, incluindo o casamento infantil, precoce e forçado bem como a mutilação genital feminina. Em seus discursos finais, 59 países apoiaram a referência aos direitos sexuais e fizeram um apelo para a necessidade de eliminação de discriminação e violência com base na orientação sexual e identidade de gênero, incluindo Filipinas, África do Sul, Ilhas do Pacífico, Vietnã, Nepal, Mongólia, Suriname, Estados Unidos, Austrália, Noruega, União Europeia e os países latino-americanos.

O documento final consensuado reconhece a relevância dos documentos regionais do processo de revisão do PoA e dos progressos alcançados para a agenda após 2014 e faz menção aos elos existentes entre as prioridades do PoA e o desenvolvimento sustentável para a agenda de desenvolvimento pós 2015 que irá substituir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que expiram em setembro de 2015. Os governos irão reunir-se novamente em setembro de 2014 para renovar o seu compromisso político para implementar ações para o alcance das metas do Programa de Ação do Cairo.

Mortalidade Materna como questão de direitos humanos: o caso Alyne da Silva Pimentel

A melhoria na qualidade da assistência à saúde materna tem sido discutida mundialmente e faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano 2000. São oito os ODM a serem cumpridos até o ano 2015, entre eles a melhoria da saúde materna (ODM 5), com a meta de reduzir a taxa de mortalidade materna em três quartos⁴.

A abordagem dos direitos humanos para tratar da questão da morbimortalidade materna é estratégica para a efetividade do direito a saúde, porque possibilita a responsabilização das autoridades de saúde, gestores, profissionais de saúde e dos órgãos governamentais para as violações de direitos na assistência. Além da busca por responsabilização para as violações, o referencial teórico dos direitos humanos pode ser utilizado para: o desenho; a implementação de políticas públicas; o monitoramento através de indicadores de progresso para avaliação de políticas e programas de saúde materna; a definição de critérios que devem orientar a prática de profissionais de saúde. Tais indicadores é que vão poder mensurar se de fato, e em que medida, existem políticas implementadas e eficazes para garantir a igualdade no acesso a saúde para todas as mulheres, sem discriminação, incluindo as mulheres que fazem parte dos segmentos mais vulneráveis.

A morte materna foi considerada como uma grave violação dos direitos humanos das mulheres pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em seu 11º Período de Sessão, em 2009, que reconheceu que “o problema da morbidade e mortalidade maternas preveníveis afeta as mulheres e suas

⁴ Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:
<http://www.objetivosdomilenio.org.br/gestantes/>

famílias em todas as regiões e culturas e é agravado por fatores como pobreza, desigualdade de gênero, idade e múltiplas formas de discriminação, assim como a falta de acesso a serviços e tecnologias de saúde adequadas e à falta de infraestrutura” (Assembleia Geral das Nações Unidas, 2009). Em 2013 foi elaborado um guia para políticas e programas relacionados a mortalidade materna no marco dos direitos humanos.

Um dos temas que provocou uma ação mais incisiva da Relatoria de Saúde Sexual e Reprodutiva foi a questão da mortalidade materna e para tanto se adotou o monitoramento da implementação das recomendações do Comitê pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW) no caso Alyne Pimentel dos Santos como estratégia política para avançar na temática no Brasil e, em especial, sob a perspectiva do racismo institucional que incide desproporcionalmente em mulheres negras habitantes de regiões vulneráveis.

O caso de Alyne foi o primeiro caso sobre mortalidade materna evitável a ser decidido pelo Comitê CEDAW e, por isso, representa um marco na abordagem dos direitos humanos para a mortalidade materna. Sua decisão, portanto, tem um valor simbólico ao aclarar aos Estados que não é mais aceitável tratar da morte materna evitável como uma simples fatalidade. Alyne tinha 28 anos quando veio a óbito na Baixada Fluminense; estava grávida de seis meses, cinco dias depois de dar entrada em um hospital da rede pública com sinais de gravidez de alto risco e por falta de atendimento apropriado. Deixou uma filha com cinco anos de idade na época e sua morte poderia ter sido evitada se ela tivesse tido acesso a um atendimento básico de obstetrícia de qualidade, o que é responsabilidade do Estado brasileiro, definida pela Constituição Federal de 1988 e pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é parte.

Em memória aos dez anos da morte de Alyne (16/11/2002), a Relatoria realizou uma missão à Baixada Fluminense com o objetivo de verificar *in loco* se as condições precárias dos serviços de saúde da região, constatados há dez anos, na ocasião da sucessão de eventos trágicos que levaram à morte da jovem, ainda estavam presentes e qual a atual situação dos serviços de atendimento à saúde materna nos municípios de Belfort Roxo, São João de Meriti, Nova Iguaçu e Mesquita, todos no Estado do Rio de Janeiro. Foram constatadas diversas irregularidades tanto no Hospital Geral de Nova Iguaçu quanto na Casa de Saúde Nossa Senhora da Glória de Belfort Roxo. Ambos apresentavam infraestrutura precária e ausência de equipamentos necessários para prestar uma assistência obstétrica de emergência de qualidade, o que continua colocando em risco as gestantes que buscam assistência na gravidez, parto e puerpério naquela região. Várias destas denúncias foram encaminhadas ao Ministério Público Federal, que instaurou inquérito civil para apurar as irregularidades denunciadas.

Também foi verificada uma grande disparidade em termos de infraestrutura, recursos humanos, equipamentos, acesso a transporte, ao banco de sangue e cumprimento da Lei do Acompanhante nas unidades de saúde que possui parcerias com organizações sociais de saúde (OSS) em comparação com o sucateamento da Casa de Saúde Nossa Senhora da Glória e Hospital Geral de Nova Iguaçu. Estas denúncias também são objetos do inquérito suprarreferido.

Apesar de ter havido uma queda expressiva na razão de mortalidade materna (RMM) entre os anos 1990 e 2000 (de 143,2 por 100 mil nascidos vivos para 73,3 por 100 mil nascidos vivos), esta queda sofreu grande desaceleração e tendência de estabilização na década seguinte. Os últimos dados oficiais, de 2011, apontam que 64,8 mulheres em cada 100 mil parturientes morreram em de-

corrência de problemas na gestação ou no parto, o que é quase o dobro da meta a ser cumprida como parte do quinto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que é a redução em três quartos da RMM até 2015, o que representaria valor igual ou inferior a 35 óbitos por 100 mil nascidos vivos, tendo como referência o nível estimado para 1990.

Um relatório recente da Organização Mundial da Saúde revela que o Brasil é o quarto país mais lento na redução da mortalidade materna no período de 2000 a 2013. Neste período o Brasil teve um desempenho equivalente ao de Madagascar, com queda anual média de 1,7% na taxa de mortalidade materna. A marca está bem abaixo da média de todo o grupo de 75 países analisados, que foi de 3,1% ao ano. O fato da razão de mortalidade materna continuar elevada no Brasil aponta para a sistemática falha do Estado em implementar políticas eficazes para a sua redução, violando os direitos humanos das mulheres mais vulneráveis como é o caso das mulheres jovens, negras, com baixa escolaridade, piores condições socioeconômicas que vivem nas periferias urbanas, na zona rural, que correm risco maior de mortalidade evitável.

Os desafios persistentes na implementação das políticas públicas de saúde materna descentralizadas

Segundo o relatório da pesquisa *Utilizando os Direitos Humanos para a Saúde Materna e Neonatal: Um Instrumento para o Fortalecimento de Leis, Políticas e Normas de Atenção à Saúde*, realizada pela Organização Mundial de Saúde, Ministério da Saúde e organizações de direitos sexuais e reprodutivos no Brasil em 2008, os resultados apontam para algumas das principais barreiras para a implementação de leis, políticas, programas e estratégias para a saúde materna e neonatal no Brasil (OMS, 2008).

Entre as barreiras que dificultam a redução dos índices de morbimortalidade materna estão: a descontinuidade das ações de vigilância e do monitoramento dos eventos e agravos; o baixo grau de implementação de comitês de mortalidade materna; o baixo grau de interiorização das políticas de saúde voltadas especificamente para este problema e o desconhecimento dos gestores locais sobre as políticas de saúde que visam à redução da morbimortalidade materna.

Além disso, persiste a existência de outras barreiras associadas, tais como: a fragilidade dos mecanismos de monitoramento da implementação das políticas; o desequilíbrio entre os esforços do Governo Federal em implementar as ações; a ausência de interesse e vontade política em alguns estados e municípios para se alcançar as populações mais vulneráveis a estes agravos; a não incorporação do Pacto Nacional de Redução da Mortalidade Materna e Neonatal à agenda de compromissos dos governos locais; a pouca disseminação e conhecimento das normas técnicas produzidas pelo nível central de gestão e a insuficiência de insumos, equipamentos e medicamentos.

Ainda segundo os achados da pesquisa, a prática vem demonstrando que a heterogeneidade no processo de descentralização do SUS contribui para a iniquidade no acesso à saúde pela população, pois não são consideradas as peculiaridades locais em razão da sua maior ou menor capacidade gerencial e política. Além disso, soma-se: a falta de vontade política dos governantes; a ausência, insuficiência, ou falta de capacidade de pressão da sociedade civil através dos órgãos de participação e controle social; a organização mais ou menos corporativa dos profissionais de saúde e o grau de clientelismo e dos costumes políticos locais.⁵

5 Gruskin S. Cottingham J. Hilber A., Kismodi E. Lincetto O. Et Roseman M.J. *Using human rights to improve maternal and neonatal health: history, connections and proposed practical*

Outros casos recentes de violações aos direitos humanos a viver livre de morte materna evitável em que a Relatoria atuou:

1. Caso de parto na rua na Bahia

A denúncia refere-se ao caso de Deise Santana dos Santos, uma jovem negra de 19 anos, que no dia 16 de abril de 2014 foi obrigada a dar à luz sua filha Isabelle na calçada em frente ao Hospital Maternidade de Santo Amaro, instituição privada conveniada ao Sistema Único de Saúde, na cidade de Santo Amaro, estado da Bahia, pois esta se fez de surda aos seus clamores e gritos de dor e fechou-lhe as portas. Em um vídeo divulgado na internet⁶ se vê claramente a população tentando abrir as portas da maternidade para que a parturiente pudesse ser atendida, sem êxito. Após o nascimento de Isabelle, realizado com a ajuda de transeuntes solidários, Deise foi transferida a outro hospital para receber atendimento pós-natal.

2. Caso de parto na rua no Rio de Janeiro

A denúncia refere-se ao caso de Leilane Nascimento da Silva, uma jovem negra de 22 anos que deu à luz a menina Kémylle Vitória, em frente ao Hospital Barata Ribeiro (referência em ortopedia e cirurgia plástica), na Mangueira, Zona Norte do Rio de Janeiro, no dia 20 de abril de 2014. De acordo com as notícias veiculadas, Leilane teria saído de casa já em trabalho de parto e não teve tempo de chegar à maternidade. O pai da criança, Carlos Fabiano Silva, informou que solicitou auxílio no hospital, mas que este foi negado porque, de acordo com funcionários, não havia médicos especialistas disponíveis

approach, Bulletin of World Health Organization, Agosto 2008, 86 (8). Utilizando os Direitos Humanos para a Saúde Materna e Neonatal: Um Instrumento para o Fortalecimento de Leis, Políticas e Normas de Atenção à Saúde, Testagem para Validação de Instrumento de Pesquisa no Brasil Relatório pesquisa OMS e MS, 2008 (não publicado).

⁶ Vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=ES0m1tI9wXU>.

para o atendimento. O parto foi realizado com o auxílio de civis e de policiais militares na porta do centro médico.

Estes casos evidenciam a omissão, negligência e a discriminação no atendimento, além dos riscos causados à saúde e à vida de Deise, em flagrante violação aos seus direitos sexuais e reprodutivos. Somam-se à gravidade dos fatos noticiados o fato de as duas mães dos casos anteriores serem negras e usuárias do SUS, o que reitera o caráter discriminatório na assistência de saúde no Brasil e o impacto da ausência de políticas eficazes para a saúde sexual e reprodutiva desta população. A Relatoria do Direito Humano à Saúde Sexual e Reprodutiva tem denunciado como a violação dos direitos sexuais e reprodutivos afeta de forma desigual os diferentes grupos de mulheres, dependendo da região do país, das condições socioeconômicas, raça, etnia e das condições de vida. Estas desigualdades ficam evidentes no caso de mulheres negras, que fazem parte da maioria de dependentes da assistência pública de saúde.

3. Caso Cesariana forçada no Rio Grande do Sul

Visando a resguardar a vida e a integridade física do nascituro, a Juíza de Direito Liniane Maria Mog da Silva, atuando em plantão na Comarca de Torres, determinou o encaminhamento de gestante ao hospital local para atendimento médico adequado.

A decisão, do dia 31 de março de 2014, atendeu ao pedido do Ministério Público, que ajuizou Medida de Proteção requerendo a condução coercitiva da mulher ao hospital para atendimento, inclusive com a realização do parto por cesariana, se necessário na avaliação dos profissionais, pois o bebê estaria em pé dentro do útero. A gestante havia se recusado a submeter-se ao procedimento, insistindo em ganhar o filho de parto normal.

Ao analisar o caso, a magistrada considerou que o relatório de prescrição/evolução, o boletim de atendimento médico e os demais documentos apresentados atestaram a necessidade de intervenção estatal para encaminhar a demandada ao Hospital Nossa Senhora dos Navegantes: “*A fim de que a gestante receba o atendimento adequado para o resguardo da vida e integridade física do nascituro, inclusive com a realização do parto por cesariana, se essa for a recomendação médica no momento do atendimento.*”

A desigualdade no acesso aos serviços e informação sobre planejamento familiar

O direito de planejar livremente o número e espaçamento dos filhos e a obter informações e meios para tanto foi primeiramente reconhecidos como direito humano na Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Teerã, em 1968. Porém o direito à saúde reprodutiva foi reiterado e fortalecido em sucessivos fóruns internacionais, em especial a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo (1994) e a Quarta Conferência internacional da Mulher, realizada em Beijing (1995). Neste sentido, o Programa de Ação da Conferência de Cairo define saúde reprodutiva da seguinte forma:

A saúde reprodutiva é um estado de bem-estar físico, mental e social e não meramente a ausência de doenças, em todos os aspectos relacionados ao sistema reprodutivo e suas funções e processos. Consequentemente, a saúde reprodutiva inclui a capacidade de desfrutar de uma vida sexual satisfatória e sem riscos de procriar e a liberdade para decidir como fazê-lo, quando e com que frequência. Esta última condição implica no direito do homem e da mulher a obter informação e de fazer o planejamento familiar de sua escolha, bem como a outros métodos para regular a fecundidade

que não estejam legalmente proibidos e acesso a métodos seguros, eficazes, acessíveis e equitativos [...]; (ponto 7.2.)

O planejamento familiar é parte essencial do direito à saúde reprodutiva e salvou a vida e protegeu a saúde de milhões de homens, mulheres e crianças em todo o mundo. O desenvolvimento de métodos contraceptivos elevou o número de casais que usam algum método de contracepção de 10% nos anos 1980 a 60% na atualidade.⁷ Mesmo assim, milhões de casais continuam sem acesso a métodos modernos de planejamento familiar.

No Brasil, a implantação do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM) em 1984 incorporou o planejamento familiar às ações de atenção integral à saúde da mulher. A Constituição da República de 1988 em seu Artigo 226, Parágrafo 7, afirma o princípio da paternidade responsável e o direito de livre escolha dos indivíduos e/ou casais.

Em 1996 foi aprovada a Lei nº 9.263 que regulamenta o planejamento familiar. A Lei estabelece que planejamento familiar é o “conjunto de ações de regulação da fecundidade que garanta direitos iguais de constituição, limitação ou aumento da prole pela mulher, pelo homem ou pelo casal” e que é parte integrante do conjunto de ações de atenção à mulher, ao homem ou ao casal, dentro de uma visão de atendimento global e integral à saúde.

Para tanto, a Lei estabelece que as instâncias gestoras do Sistema Único de Saúde (SUS), em todos os seus níveis, estão obrigadas a garantir à mulher, ao homem ou ao casal, em toda a sua rede de serviços, assistência à concepção e contracepção como parte das demais ações que compõem a assistência integral à saúde.

Em 2001, a Norma Operacional de As-

⁷ Disponível em <https://www.unfpa.org/6billion/populationissues/rh.htm>

sistência à Saúde (NOAS) do Ministério da Saúde estabeleceu, entre outras, a assistência em planejamento familiar no elenco de ações mínimas que devem ser implementadas em todos os municípios. Além disso, a assistência em planejamento familiar está enunciada na Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos do Ministério da Saúde.

Contudo, apesar da existência de política governamental que estabelece diretrizes e regulamenta a implantação e implementação técnica das ações de planejamento familiar no Brasil, a prática revela a dificuldade de acesso a serviços que oferecem o programa de planejamento familiar, a má qualidade da atenção, a dificuldade de integrar ações e a oferta limitada de métodos.

Em uma das unidades visitadas, de acordo com a diretoria da Casa de Saúde, as gestantes adolescentes representavam 15% a 20% do público da maternidade, e são elas que, particularmente, chegam com um péssimo pré-natal. Contudo, não há uma estrutura específica para os partos de adolescentes. A maternidade não contava com psicólogos ou profissionais que acompanhem essas gestantes em sua especificidade. O Diretor da Casa de Saúde declarou que fazem o possível para minimizar os problemas que podem decorrer de uma gestação em adolescente, por exemplo, tendo um maior cuidado com estas pacientes e deixando parentes entrarem para acompanhar o trabalho de parto, parto e puerpério.

Durante a visita a outra unidade de saúde, a Casa de Saúde Nossa Senhora da Glória no município de Belford Roxo, constatou-se que a maioria das jovens na enfermaria teve parto cesáreo seguido de laqueadura tubária naquela unidade de saúde. Contrastando com este cenário de abuso de cesarianas e de cirurgias de ligadura tubária havia uma mulher que aparentava mais de 40 anos de

idade, sem acompanhante e bastante aflita com a falta de profissionais de saúde que pudessem lhe explicar porque foi colocada na sala de UTI (que parecia estar desativada devido ao mau estado dos aparelhos e da ventilação do local). Esta mulher tinha acabado de ter um parto normal do sétimo filho, sem que tenha sido oferecida a ela a possibilidade de fazer uma laqueadura tubária posteriormente, na unidade. A maternidade Nossa Senhora da Glória não mantém um serviço de planejamento reprodutivo: após a alta as mulheres são orientadas por palestras, e nessas palestras são encaminhadas aos Postos de Saúde para o Planejamento Familiar. Este cenário aponta para a desigualdade no acesso aos serviços e a informação sobre o direito constitucional ao planejamento familiar previsto na Constituição Federal, a má implementação da Lei de Planejamento Familiar e a falta de equidade no acesso a saúde sexual e reprodutiva.

Durante a missão realizada na Baixada Fluminense, a Relatoria do Direito Humano à Saúde Sexual e Reprodutiva constatou uma discrepância entre o grande número de mulheres jovens que realizaram procedimentos de laqueadura e casos de mulheres mais velhas, com elevado número de filhos que não tiveram acesso ao mesmo procedimento. Assim mesmo, verificou-se a ausência de informações e acesso a métodos de planejamento familiar, o que demonstrou a necessidade de uma análise e pesquisa mais aprofundada sobre esta questão.

Soma-se a isto a aproximação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo +20), bem como os debates a respeito do desenvolvimento da agenda internacional pós-2015. Ou seja, há um contexto de discussão dos avanços na implementação e cumprimento dos compromissos assumidos nas Conferências de Cairo e Beijing há vinte anos e sinalização de desafios futuros.



RELATORA APRESENTA NO SENADO RELATÓRIO DA MISSÃO QUE INVESTIGOU VIOLAÇÕES DE DIREITOS EM MATERNIDADES DA BAIXADA FLUMINENSE.

No Brasil, estatísticas e análises do Ministério da Saúde indicam que, embora avanços consideráveis tenham sido testemunhados nos últimos anos no que tange ao acesso aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, ainda se notam sistemáticas desigualdades regionais e maior vulnerabilidade de segmentos específicos, como é o caso da população negra, em situação de pobreza e extrema pobreza, de populações do campo e da floresta, em situação de rua e em unidades prisionais – entre outros (Brasil/MS, 2010a; 2010b; 2010e; 2012e).

No contexto dos Objetivos do Milênio, o Brasil adotou as metas de promover, na rede do Sistema Único de Saúde (SUS), a cobertura universal de ações de saúde sexual e reprodutiva (meta 6a) e de deter o crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero (meta 6b). Progressos consideráveis foram realizados nesse sentido, tendo o Ministério da Saúde, por exemplo, aumentado substancialmente as compras de pílulas anticoncepcionais e de DIU (Dispositivo Intra-Uterino), ampliado o número de vasectomias e intensificado as ações de distribuição de preservativos masculinos. Em termos de valores, o investimento em métodos anticoncepcionais alcançou R\$ 72

milhões em 2010, comparado com R\$ 25,3 milhões em 2005 (UNFPA, Relatório NIDI 2011).

No Brasil, em 2006, 86,6% das mulheres (15-49 anos) afirmaram ter utilizado alguma vez, no passado ou no presente, método contraceptivo moderno e 65,2% afirmaram estar utilizando algum método contraceptivo moderno na ocasião da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde – PNDS de 2006 (Brasil/MS, 2008). A pílula e o preservativo masculino foram os mais citados: a pílula apresentou a maior

proporção entre os métodos usados “alguma vez na vida” (71,3%) e aparece como o mais empregado no período da pesquisa (22,1%), ao passo que o preservativo masculino foi o segundo entre os usados alguma vez na vida (70,6%). No momento da pesquisa, 12,9% das mulheres declararam estar utilizando o preservativo masculino como contraceptivo. Também chama atenção a porcentagem de mulheres que declararam utilizar como método contraceptivo a esterilização feminina: 29,1% das mulheres atualmente unidas e 10,9% das mulheres não unidas, mas sexualmente ativas. Nota-se, ainda, que 26% das mulheres não unidas sexualmente ativas terem declarado estar utilizando o preservativo masculino como método contraceptivo⁸.

A Relatoria elaborou um roteiro de perguntas orientador para ser aplicado em alguns estados do Brasil visando um levantamento sobre a qualidade das políticas de planejamento familiar e o acesso das mulheres a serviços e informação. O projeto está em andamento em parceria com a CRIOLA e Articulação Nacional de Mulheres Negras.

⁸ UNFPA, Subsídios para a revisão da agenda do Cairo para além de 2014 e definição da agenda de desenvolvimento Pós-2015

CONSENSO DE MONTEVIDÉU

Entre as ações que deverão ser adotadas pelos Estados sobre saúde sexual e reprodutiva, destacamos:

- Eliminar os casos evitáveis de morbidade e mortalidade materna, por meio da inclusão, nos serviços de saúde sexual e saúde reprodutiva, de medidas para **prevenir e evitar o aborto inseguro**, incluindo a **educação em saúde sexual e saúde reprodutiva**, o acesso a **métodos contraceptivos modernos e eficazes** e o aconselhamento e atenção integral em casos de gravidezes indesejadas e não aceitas, bem como a **atenção integral após o aborto**, quando necessário;
- Assegurar que todas as mulheres tenham **acesso efetivo aos cuidados de atenção integral em saúde no processo reprodutivo** e, especificamente, à atenção obstétrica básica, qualificada, institucional e de qualidade;
- Promover políticas que permitam que as pessoas exerçam seus **direitos sexuais**, que abrangem o direito a uma vida sexual segura e completa, bem como o direito à tomada de decisões livres, informadas, voluntárias e responsáveis sobre a sua sexualidade, orientação sexual e identidade de gênero, sem coerção, discriminação ou violência;
- Desenvolver políticas e programas para **erradicar a discriminação baseada em orientação sexual e identidade de gênero** no exercício dos direitos sexuais e suas manifestações.

MORTALIDADE MATERNA

- Todos os dias aproximadamente 800 mulheres morrem no mundo de morte materna evitável.
- No Brasil, 92% de todas as mortes maternas são evitáveis. A mortalidade materna atinge desproporcionalmente mulheres negras, pobres ou que moram não residem em áreas urbanas.
- Entre 2000 e 2013, o Brasil só reduziu a mortalidade materna em 18%, enquanto a média internacional foi de 40%.





Sérgio Sauer* | Tchenna Fernandes Maso**

Reflexões a partir do trabalho da Relatoria do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação

“Que a luta não esmorece / agora que o camponês cansado de fazer prece / e de votar em burguês, se ergue contra a pobreza / e outra já não escuta, só a que o chama pra luta / – voz da Liga Camponesa.”

João Boa morte: Cabra marcado para morrer – Ferreira Gullar

Esse texto é constituído de anotações e reflexões a partir de uma experiência de mais de quatro anos, ou seja, dois mandatos fazendo incidências em nome da Relatoria do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação da Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil. Sem sombra de dúvidas, apesar de avanços, o aprendizado foi maior do que possíveis contribuições e resultados na adoção de práticas políticas de

respeito aos Direitos Humanos no Brasil. O primeiro e grande aprendizado se deu nos esforços – nem sempre bem sucedidos – de complementaridade, interdependência e indivisibilidade de direitos. As intervenções, ações, denúncias e incidências políticas da Relatoria, procurando evitar violações de qualquer direito humano, se deram neste marco histórico-conceitual, o que foi um importante aprendizado.



Guilherme Resende

Inspirados no chamamento poético de Ferreira Gullar, a atuação da Relatoria centrou esforços na articulação de alianças com e por parte dos movimentos sociais, redes, comunidades locais e organizações da sociedade que lutam por direitos. Particularmente em 2014, nos 50 anos do golpe civil-militar, essas articulações ganharam relevância por meio da constituição da Comissão Campo-

nesa da Verdade, um dos frutos do *Acampanamento nacional unitário de trabalhadores e trabalhadoras, povos do campo, das águas e das florestas*, realizado em 2012, que congregou mais de cinco mil pessoas em Brasília (SARAIVA e SAUER, 2014).

* Relator do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação, doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, professor da Universidade de Brasília (UnB), na Faculdade de Planaltina (FUP), no Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader - FUP/UnB) e pesquisador do CNPq. Foi relator desta mesma relatoria no mandato 2009-2011. Atua junto aos movimentos sociais do campo, especialmente em temas como luta pela terra, direitos territoriais, questão agrária e ambiental e soberania alimentar.

** Assessora do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação, mestranda em graduação em direito pela Universidade Federal do Paraná. Tem experiência na área de Direitos Humanos e Antropologia Jurídica, com enfoque na atuação com movimentos sociais.

As ênfases da Relatoria na luta por direitos territoriais, direito à terra e direitos à alimentação adequada foram fundamentais, mas não exclusivos, diante dos esforços para não romper com a integralidade dos direitos. Partindo de denúncias e de casos concretos de violações, a atuação e as incidências junto a autoridades responsáveis tiveram como propósitos intervir na conformação de políticas públicas capazes de superar as violações identificadas. O objetivo foi então desenvolver ações, em conexão com as demais Relatorias em Direitos Humanos, no acompanhamento e análise do conjunto de violações nos

casos investigados, adotando perspectivas plurais com ênfases nos eixos transversais da Plataforma, na detecção de violações e na defesa dos direitos humanos em sua integralidade no Brasil.

Historicamente, a conquista de direitos é reflexo de lutas protagonizadas pelos próprios sujeitos de direitos. Estes, ao reivindicar, posicionam-se contrários à dominação e a exploração que marcam a sociedade capitalista. A Relatoria de Terra, Território e Alimentação atuou então como apoio, procurando dar visibilidade a lutas e resistências de comunidades e grupos sociais no campo, especialmente àqueles que, no último período, estão em aberta oposição à expansão das fronteiras agrícolas e das monoculturas, baseadas na lógica agroexportadora. Ao reivindicar direitos, esses grupos sociais expressam outros jeitos de vida e de uso, acesso e apropriação da terra e do território, explicitando lógicas e forçando reflexões sobre direitos territoriais e modos de vida no campo brasileiro.

1. Demanda por terras: políticas fundiárias no Brasil

O mandato da Relatoria foi marcado por um contexto de crescente demanda mundial por terras, especialmente depois de 2008. As narrativas que justificam essa demanda estavam – e ainda estão – relacionadas ao crescimento da procura por alimentos e por fontes alternativas de energia, incentivando o aumento da produção de commodities agrícolas, especialmente para os agrocombustíveis. Além de ampliar a fronteira agrícola, essa demanda acaba acirrando as disputas e afeta populações vulnerabilizadas como famílias sem terras, comunidades quilombolas, povos indígenas, e demais populações que vivem e trabalham no campo (SAUER, 2011).

Para além dessa demanda, as disputas

por terra não são recentes e são resultados dos históricos níveis de concentração da terra e do desrespeito aos direitos territoriais (SAUER, 2011). Infelizmente, não é novidade que o Brasil possui uma estrutura de propriedade da terra altamente concentrada. Segundo dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2009), os estabelecimentos com menos de dez hectares representam mais de 47% do total de estabelecimentos, mas ocupam apenas 2,7% da área total (7,8 milhões de hectares). Os estabelecimentos com áreas acima de mil hectares, por sua vez, somam apenas 0,91% do número total de estabelecimentos, mas detêm mais de 43% da área total (146,6 milhões de hectares).

Essa concentração tem origem nos tempos coloniais, apesar de ter sido agravada a partir dos anos 1960, com a implantação da Revolução Verde e com o atual modelo agropecuário, baseado na modernização e capitalização de grandes extensões de terras (FARID, 2009). Essa concentração não gera apenas milhões de famílias sem terra, mas também provoca a violação de direitos de comunidades quilombolas, de povos indígenas e outros grupos sociais, pois força cotidianamente o desconhecimento e a negação de direitos territoriais destes (SAUER, 2012a).

A concentração da terra traz como uma de suas mais perversas consequências a desigualdade social. Não por acaso, o Brasil é um dos países com maior concentração de terras e também é um dos mais desiguais do planeta. Essa profunda desigualdade social é resultado da histórica negação de acesso aos meios de produção à esmagadora maioria da população, a começar pelo não acesso ou a não garantia do direito à terra e ao território.

Uma política pública fundamental para alterar essa desigualdade seria a democratização do acesso à terra através de uma reforma

agrária. Não uma simples política de assentamentos e distribuição de lotes (em regiões de conflitos), mas mudanças estruturais capazes de alterar o atual modelo de desenvolvimento fundado na promoção do agronegócio e em incentivos à produção monocultora e exportadora (BRANFORD, 2010). No entanto, as políticas governamentais adotadas não apontam possibilidades de ruptura com o modelo agrícola agroexportador. Ao contrário, vimos assistindo a uma aliança política e econômica que reforça o agronegócio, pois destina anualmente, em média, sete vezes mais recursos e subsídios a este setor que à agricultura familiar (BRANFORD, 2010).

Segundo Carter (2010), a reforma agrária pode assumir duas vias nas democracias contemporâneas: uma via progressista ou um caminho conservador. A primeira vem acompanhada por uma mudança estrutural, com políticas agrárias e agrícolas estruturantes e voltadas para a agricultura familiar e demais grupos sociais do campo. A segunda possibilidade ocorre em função de pressões sociais, lida com demandas específicas e pontuais sendo que a distribuição de terra, feita de maneira prolongada, não altera as relações de poder existentes. Desde 1983, a distribuição de terra via projetos de assentamentos totaliza mais de 41,3 milhões de hectares, beneficiando apenas 5% da força de trabalho agrícola e distribuindo 11,6% do total das terras cultiváveis. Em outros termos, as políticas governamentais não modificaram a estrutura fundiária, deixando intocada a histórica concentração das terras, representando uma “reforma” conservadora (CARTER, 2010).

Mesmo ampliando os assentamentos a partir do Governo FHC (1995-2002), mantidos nos mandatos do Presidente Lula (2003-2010), as políticas agrárias não alteraram a concentração fundiária, muito menos a correlação de forças políticas. Além disto, os

números (quantidade de famílias assentadas e hectares destinados para assentamentos) aumentam porque muitos projetos estão localizados na região Norte (fronteira agrícola, terras mais baratas e/ou terras públicas disponíveis), pois o Pará abrigou 14,1% dos projetos, Amazonas 17,7% e Maranhão 13,8%, sendo que estados como São Paulo apenas 1,3%, Paraná 2,1% e Minas Gerais 1,5% (INCRA, 2012).

A democratização do acesso à terra é uma medida necessária ao Brasil para garantir um crescimento econômico com justiça social, especialmente para garantir a soberania e a segurança alimentar da população, mantendo a relevância de uma Reforma Agrária em pleno século XXI (SAUER, 2012a). Mesmo ocorrendo o crescimento da produção agrícola, os preços dos alimentos têm aumentado em nível global, inclusive com grandes variações dentro de um único ano. Ainda que o Brasil seja visto como um dos maiores produtores e exportadores de commodities agrícolas no mundo, tem um modelo do agronegócio que convive com 14% da população passando fome, o que equivale a 25 milhões de brasileiros (IPEA, 2009).

Uma mudança fundiária deveria, pelo menos, criar condições e políticas capazes, se não de gerar um desenvolvimento baseado na agricultura familiar, ao menos aumentar a segurança alimentar. A agricultura familiar brasileira produz a maior parte dos alimentos consumidos no mercado interno, ocupando apenas 24,03% das áreas cultivadas no Brasil, e gerando mais empregos que o agronegócio, além de representar 84% do número de estabelecimentos rurais, operando com uma renda cerca de dez vezes menor que os 16% dos estabelecimentos da agricultura não familiar (IBGE, 2009a).

Ao contrário, as Administrações Federais,

desde o processo de redemocratização, foram marcadas por alianças com lideranças e entidades patronais, inclusive com parte da Bancada Ruralista, impedindo qualquer avanço estrutural na realização de uma reforma agrária no Brasil. Essas alianças acabaram sempre favorecendo interesses do agronegócio, o que neutralizou e inviabilizou políticas fundiárias estruturantes, não só as desapropriações para fins de reforma agrária, mas também o reconhecimento e garantia de direitos territoriais no Brasil (SAUER, 2014).

O não avanço das políticas públicas estruturantes para o campo acaba gerando ou ampliando uma série de violações de direitos, especialmente resultante das disputas pela posse da terra e pela garantia de direitos territoriais, com ataques sistemáticos aos movimentos sociais do campo e suas bandeiras (PRIOSTE e MASO, 2012). Os processos de criminalização (ações sociais e reivindicações tipificadas como crime e violação de leis) se somaram às históricas violações como assassinatos, ameaças e perseguições, ampliando as estatísticas de conflitos no campo (SAUER e SILVA, 2012).

Nesse contexto de conflitos e violações, mas também de reivindicações e lutas por direitos, é fundamental ampliar a noção “clássica” de terra, transcendendo à noção de um meio de produção. É um – fundamental! – meio de produção e um ativo financeiro, mas é também a base material – e simbólica! – para grupos sociais e comunidades que vivem e usam, de formas distintas, a terra. Mais, o recente debate em torno da necessidade de preservar o meio ambiente e garantir a segurança alimentar recoloca a importância da terra em outra perspectiva, como um tema atual e importante para a sociedade humana como um todo. Não só como parte fundamental do meio ambiente – solo fértil; erosão do solo; contaminação etc. –, mas como

elemento chave para a produção de alimentos (inclusive porque a agricultura é uma das principais atividades humanas emissoras de gases do efeito estufa).

Esse conjunto de questões contemporâneas – que vão da preocupação e respeito aos diferentes usos da terra, passando pela necessidade de combinar segurança alimentar com preservação ambiental – recolocam a importância da terra. Entendida como um território de vida, e não apenas como um meio de produção, a reforma agrária deveria garantir a função socioambiental da terra, claramente estabelecida na Constituição brasileira através dos critérios da função social (SAUER e FRANÇA, 2012).

2. Lutas por direitos territoriais: comunidades quilombolas e povos indígenas

Apesar de temas e discussões, como, por exemplo, a questão agrária ou a luta pela terra serem frequentemente reduzidos a um problema das famílias sem terra, o Brasil é lugar de uma multiplicidade de usos e convivência com a terra (SAUER e SILVA, 2012). A forma hegemônica de apropriação da terra – ou simplesmente o atual modelo agropecuário implantado a partir da Revolução Verde – convive com uma diversidade de hábitos culturais, valores, uso e modos de produção da vida no meio rural. Essa diversidade de vivência no território é quase inumerável, pois além das Quebradeiras de Coco, seringueiros, extrativistas, ribeirinhos, há uma imensa mobilização e lutas por reconhecimento social (as Ciências Sociais denominam de “identidades emergentes” ou “ressurgentes”) como os geraizeiros, faxinalenses, raizeiras, entre tantas outras formas de uso e acesso à terra.

Em parte, estas comunidades e formas de uso da terra estão reconhecidas na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável

dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040, de 2007. No entanto, terras tradicionalmente ocupadas por estes povos e comunidades, em processos históricos de resistência, foram e estão sendo reduzidas ou ameaçadas por processos permanentes de desterritorialização, para dar lugar a ocupação e modo hegemônico de produção. No último século, esses embates e lutas por reconhecimento colocaram centralidade da dimensão espacial, dando caráter territorial à luta pela terra, fazendo com que a noção de desenvolvimento tenha que incorporar direitos territoriais destes grupos humanos (SAUER e SILVA, 2012).

A noção de território explicita relações entre espaço e poder, posto que a territorialidade abarca diferentes formas de apropriação e construção do espaço. Para Sack (2011, p. 76), a territorialidade consiste na “tentativa, por indivíduo ou grupo, de afetar, influenciar, ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar seu controle sobre uma certa área geográfica”.

No Brasil, estas relações de poder aparecem nas contradições dos modelos adotados para o campo, bem como nos projetos desenvolvimentistas, baseados na expansão das atividades do modelo agroexportador. O discurso desenvolvimentista procura invisibilizar a história de resistência e formas diferenciadas de vida destes grupos sociais, afirmando que os espaços, tradicionalmente ocupados e vividos, são ou estão vazios (terras não utilizadas para a produção).

As comunidades tradicionais são vistas como empecilhos ao avanço do desenvolvimento, à crescente demanda por novas terras para plantio de *commodities* e à “necessidade” de grandes obras. Suas lutas e resistências são vistas como ameaças a este projeto à medida que explicitam a disputa por terra no país e limitam os espaços de ex-

pansão das monoculturas (SAUER, 2010). Há direitos já conquistados, direito de autorreconhecimento e direitos territoriais, mas a demarcação de terras, como um processo de garantia desses direitos, não justifica os processos de criminalização e ameaças, especialmente porque não significa empecilho ao desenvolvimento.

Por outro lado, os conflitos territoriais demonstram que o processo de resistência e luta das comunidades tradicionais não é feito simplesmente para barrar o progresso (resistência às mudanças), apesar de colocar limitações ao mercado de terras. As lutas desses grupos sociais trazem questões sobre o espaço, ou seja, sobre o território, que deve ser compreendido como além de um meio e lugar de produção. A terra e o território são lugares de construção de identidade, relações, historicamente produzidas pelas comunidades que se criam e se reproduzem ali (SAUER e SILVA, 2012).

Essas comunidades conquistaram, a partir da Constituição de 1988, esses direitos territoriais. No entanto, carecem de um Executivo disposto a criar mecanismos que efetivamente construam este processo democrático. Neste sentido, a Relatoria atuou junto aos povos indígenas e quilombolas, a fim de averiguar o andamento destas políticas públicas, buscando garantir espaço público para exposição de suas demandas (SAUER e SILVA, 2012).

As comunidades quilombolas vêm reivindicando a titulação dos territórios onde vivem como forma de garantir a produção material, cultural, simbólica, identitária de sua existência. O principal entrave enfrentado é o reconhecimento dos direitos territoriais e a titulação de seus territórios. No Brasil, estima-se que existam mais de quatro mil comunidades quilombolas espalhadas por todo o território nacional. Todavia apenas 124 territórios qui-



Acervo CPT

ACAMPAMENTO FREI HENRI, EM MARABÁ (PA), RECEBEU A VISITA DA RELATORIA.

lombolas foram titulados pelo INCRA, entre 1995 e 2012, envolvendo 12.906 famílias, as quais possuem um território de 995 mil hectares. Há milhares de processos em análise no INCRA, envolvendo mais de 21 mil famílias e 19 milhões de hectares.

Essas comunidades foram definidas como remanescentes quilombolas na Constituição de 1988, no artigo 68 da ADCT. Este dispositivo deve ser interpretado à luz dos arts. 215 e 216 da Constituição Federal, à medida que o direito ao território está associado à preservação da diversidade cultural do país (SAUER e SILVA, 2012).

Apesar da aplicabilidade imediata do art. 68, o órgão responsável não reconhecia nem titulava os territórios, argumentando a ausência de regulamentação da Constituição. Após pressões, reivindicações e muito debate, o Executivo Federal publicou o Decreto 4.887, em 2003, instituindo normas regulamentando os procedimentos para identificação, reconhecimento e regularização das terras dos remanescentes quilombolas. Segundo este Decreto, cabe ao INCRA titular as áreas, a partir de certificação da Fundação Cultural Palmares dos grupos

que se autorreconhecem com a ancestralidade quilombola.

Em diversos processos administrativos do INCRA de titulação quilombola tem sido arguida a inconstitucionalidade do referido Decreto, sob a alegação de que inova no direito (portanto, o instrumento legal não poderia ser um decreto). Nesse sentido, tramita, desde 2004, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 3.239, proposta pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas (DEM). Essa ADI entrou na pauta do Supremo Tribunal Federal várias vezes, sendo a última para julgamento em abril de 2012, mas foi novamente suspensa. Caso o referido Decreto seja julgado inconstitucional, a consequência será a anulação de todos os procedimentos administrativos de titulação já concluídos ou iniciados depois de 2003, representando um retrocesso nas conquistas de direitos das comunidades quilombolas.

Ainda relacionado a reconhecimento e garantias de direitos de comunidades quilombolas e povos indígenas¹ está o processo de

¹ Ratificada pelo Brasil em 2002, a Convenção 169 da OIT trata de direitos de "Povos Indígenas e Tribais", mas as Comunidades Quilombolas estão incluídas nos termos desta Convenção. O

Tabela 1 – Diferentes formas de ocupação do território no Brasil

Formas de ocupação dos territórios	Número de projetos (ou áreas)	Hectares	% do território brasileiro
Projetos de assentamentos de reforma agrária		85.291.180	10,0
Unidades de conservação de uso sustentável	141	30.184.984	3,5
Terras indígenas	690	112.984.701	13,3
Territórios quilombolas	124	995.009	0,11
Total		229.415.874	26,9

Fontes: Dados do INCRA, Fundação Palmares, Ministério do Meio Ambiente, ICMBio, Instituto Sócio Ambiental. Elaboração: Sérgio Sauer

regulamentação do direito de consulta prévia e informada, previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esse direito à consulta prévia e informada está previsto no art. 6º da Convenção 169, garantindo o direito de comunidades serem consultadas previamente sobre qualquer empreendimento em seus territórios, inclusive sobre a necessidade de sua remoção. Após denúncias encaminhadas à OIT, nas quais o governo brasileiro foi acusado de violar este direito, o mesmo se dispôs a regulamentar procedimentos de consulta. Este processo foi instituído pela Portaria Interministerial nº 35, de 27 de janeiro de 2012, que instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial, liderado pela Secretaria Geral da Presidência.

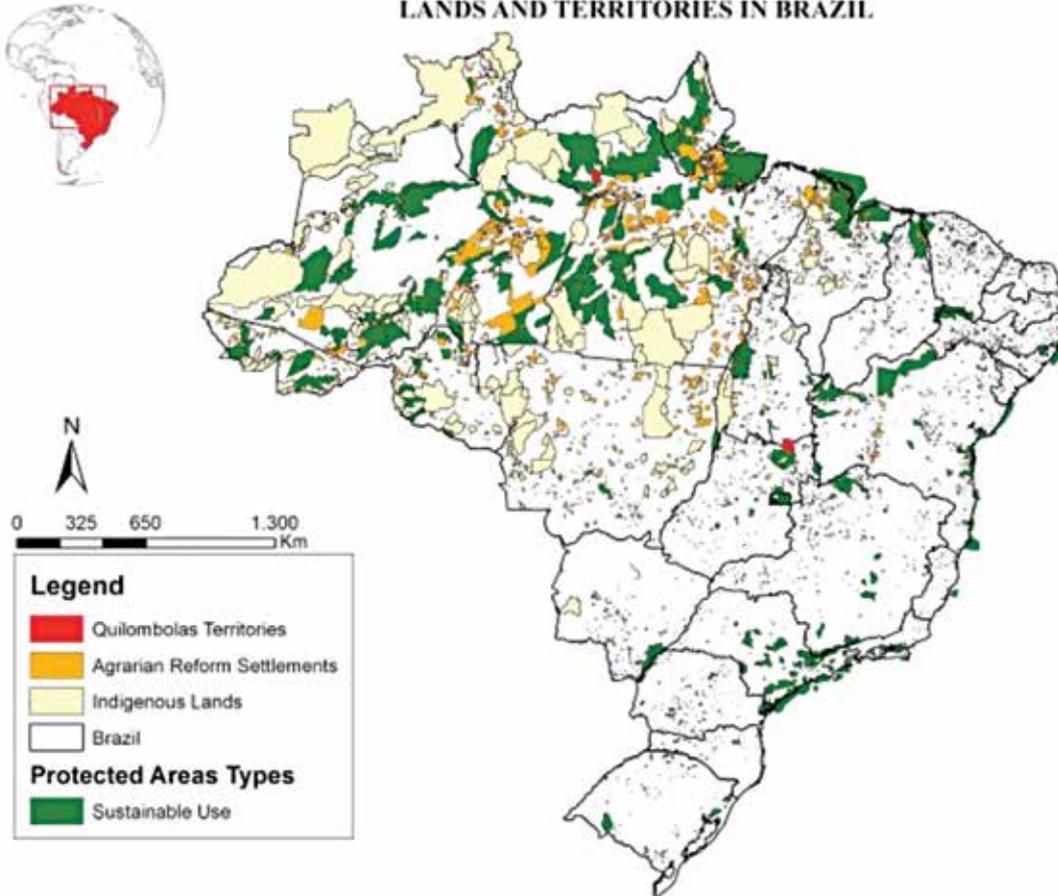
É importante destacar que o trabalho do GTI e a proposta de regulamentação se restringem à consulta, sendo que há outros direitos previstos na Convenção 169 da OIT que não são objeto de discussão ou de regulamentação, especialmente o direito a autodefinição e autorreconhecimento. Esse di-

reito, aliás, é parte do embate na ADI sobre o Decreto 4.887. A questão central para as comunidades quilombolas é a demarcação de seus territórios, tendo em vista que isso se desdobra no reconhecimento de outros direitos e no acesso a políticas públicas. A morosidade na tramitação destes processos tem acarretado inúmeros conflitos e violações, como é o caso da comunidade Rio dos Macacos, região metropolitana de Salvador.

Na questão indígena, assim como para os quilombolas, as violações dos direitos territoriais são o cerne dos conflitos e desrespeitos aos demais direitos (SAUER, 2011). Recentemente, isso vem sendo agravado, pois há um aprofundamento – especialmente por incentivos e investimentos governamentais – do modelo econômico, pautado na exploração e exportação de *commodities* agrícolas e não agrícolas (especialmente minérios, mas também madeira), exacerbando a exploração dos recursos naturais e terras (SAUER e MASO, 2014a). Investimentos públicos em grandes obras de infraestrutura na área de transportes (estradas e portos) e geração de energia (hidrelétricas) acabam intensificando os processos de disputa por espaço, por terras, gerando violações de direitos territoriais,

Brasil é um dos poucos países que estendeu estes direitos aos afrodescendentes, mas há resistências em incluir as comunidades tradicionais (sujeitos do Decreto nº 6.040, de 2007) na regulamentação da consulta prévia.

LANDS AND TERRITORIES IN BRAZIL



Fontes: Dados do INCRA, Fundação Palmares, Ministério do Meio Ambiente, ICMBio, Instituto SocioAmbiental. Elaboração: Ralph de Medeiros Albuquerque – PPG-MADER/FUP/UnB.

seja pelo não reconhecimento seja pela invasão e ocupação ilegal de terras indígenas (SAUER e MASO, 2014).

Esse modelo, combinando expansão das fronteiras agrícolas (produção de *commodities* agrícolas) e investimentos em obras de infraestrutura (geração de energia e exploração de *commodities* não agrícolas), acaba resultando em importantes impactos como, por exemplo, pressões constantes sobre os territórios e terras indígenas, forçando reconfigurações para acolher o modelo hegemônico de desenvolvimento (SAUER e MASO, 2014a), ou mesmo para implementar projetos ambientais (resultando em “grilagem verde”, segundo Sauer e França, 2012). Esta situação é agravada devido a uma combinação entre a inoperância do Estado na implanta-

ção de políticas públicas – que reforçariam direitos indígenas – e as ofensivas conservadoras, em especial do agronegócio, mas também dos interesses mineradores (propostas de mudanças no Código de Mineração em tramitação no Legislativo Federal), propondo mudanças que restringem direitos indígenas constitucionalmente assegurados (SAUER, 2011).

Consequentemente, os povos indígenas estão sofrendo um processo de invisibilização de suas lutas. Quando de não invisibilização, terras já reconhecidas e demarcadas estão sendo questionadas, bem como encontram entraves para a demarcação de novas terras. Muitas terras indígenas padecem de falta de controle por parte do Estado, e são invadidas pela

exploração de recursos naturais (SAUER e MASO, 2014).

Diversas denúncias de violação de direitos humanos tem como sujeito violado os povos indígenas, desde os casos mais recentes de assassinato, mas também negação do acesso à educação, à moradia, à saúde. A morosidade na demarcação de terras indígenas está na base dessas violações, dando espaço ao preconceito e ao racismo (SAUER e MASO, 2014). O cenário é preocupante, pois os dados de violência contra populações indígenas, incluindo o assassinato de 51 indígenas em 2011, envolvem conflitos por terra. O estado do Mato Grosso do Sul apresenta os índices mais alarmantes, especialmente em relação Guaranis e Kaiowá, pois 62% dos assassinatos (32 casos, além de 27 tentativas de assassinatos) foram de pessoas Guaranis e Kaiowá.

Por outro lado, conforme se pode ver na tabela, apesar de todos os conflitos e violações, é importante ter claro que houve muitas conquistas territoriais ao longo das últimas décadas. Se considerarmos as terras indígenas demarcadas, os territórios quilombolas reconhecidos e titulados, as áreas de preservação de uso sustentável (outra forma de luta e reivindicação que envolve muitas comunidades tradicionais) e os projetos de assentamentos, mais de 25% do território brasileiro é ocupado por populações do campo que usam a terra de outras formas que não com base no modelo agropecuário hegemônico.

Como se pode ver no mapa, grande parte desses territórios está localizada na região Norte. Essa concentração é resultado de diferentes fatores, desde a maior execução das políticas de assentamentos (devido à disponibilidade de terras públicas e a preços mais baixos das terras privadas), passando pela maior presença de povos e populações

indígenas até as ênfases na preservação do bioma Amazônico. No entanto, é expressão de lutas históricas por direitos territoriais e demais direitos dessas populações.

3. Direito à Alimentação Adequada

A alimentação é um ato vital. No caso do ser humano está associada tanto a um processo biológico como cultural, sendo reconhecida na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Art. 25). Está também prevista no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sendo que “o direito de todos de usufruir de um padrão de vida adequado para si mesmo e sua família, incluindo moradia, vestuário, alimentação adequada e a melhoria contínua das condições de vida” (Art. 11).

O Brasil tem pouca tradição nos direitos sociais de combate à pobreza e à fome, pois historicamente as lutas, demandas e reivindicações passaram pelos direitos ao trabalho. Todavia, desde 2003 houve avanços importantes na segurança alimentar da população mais pobre do país, especialmente devido aos programas governamentais, com destaque para o programa “Bolsa Família”, o qual tem atingidos índices significativos no combate à fome (RODRIGUES, VARELA e ZIMMERMANN, 2012).

Institucionalmente, o Brasil avançou na segurança alimentar, primeiro, devido à aprovação, em 2010, da emenda que tornou o direito à alimentação um direito social, fixado no artigo 6º da Constituição Federal. Segundo, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) foi criada em 2006, instituindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Terceiro, a reativação (ou recriação) do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi outro passo importante para dar visibilidade ao problema da fome e institucionalizar medi-

das de combate à insegurança alimentar no Brasil. Esses passos institucionais não resolvem todo o problema, mas são significativos, especialmente porque abrem perspectivas para a criação de políticas públicas efetivas de combate à fome.

Entre as políticas e programas públicos relacionados à segurança alimentar, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 (inserção de artigo na Lei nº 10.966, de 2003), que tem permitido o acesso em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. O PAA, como um instrumento de geração de renda para a agricultura familiar, à medida que incentiva à aquisição dos produtos destas famílias, promove a inclusão social, incentiva a produção orgânica e dá acesso a alimentos saudáveis para grupos sociais em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar.

Assim como o PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que agora, no âmbito do “Brasil Sem Miséria”, promove a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Esse é outra política que deverá contribuir para o aumento da produção do campo, pois permite que 30% dos alimentos consumidos nas escolas da rede pública serão adquiridos da agricultura familiar. É um avanço, mas é importante reconhecer que muitas famílias têm dificuldades para participar devido a entraves burocráticos (assim como muitos municípios não implementam os 30% para o PNAE).

Em relação ao monitoramento de direitos, em 2005 foi criada no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), da Secretaria de Direitos Humanos, uma Comissão de monitoramento do Direito à Alimentação Adequada (CDHAA). Esta comissão, composta por órgãos de Governo e entidades não governamentais, é a

primeira no âmbito do Conselho para monitoramento de Dhesc, contribuindo para o avanço de uma cultura democrática de direitos. A CDHAA tem a tarefa de monitorar, acompanhar e reparar violações.

A Relatoria do Direito à Terra acompanhou missões, visitas *in loco* e casos, organizadas e lideradas pela CDHAA como, por exemplo, missões à comunidade quilombola de Sapé do Norte (ES) e às comunidades Vazanteiras e Quilombolas do Norte de Minas. Nessas ações de monitoramento ficou constatada a intrínseca relação entre a violação aos direitos territoriais e a insegurança alimentar. Em outros termos, populações com seus direitos territoriais negados sofrem uma série de outras violações, inclusive a perda da soberania e segurança alimentar.

No âmbito do Ministério Público Federal, a Procuradoria Federal de Direitos do Cidadão (PFDC) criou um Grupo de Trabalho para promover o direito à alimentação adequada e analisar os casos de violações. Elaborou um manual para orientar os procuradores e promotores no acompanhamento dessas violações e procedimentos.

O paradigma do direito à alimentação (incluindo a água como alimento fundamental) não se restringe às políticas de combate à fome, tendo relação direta com a cultura, meio ambiente e a saúde. No entanto, as políticas públicas de combate à fome, ainda que tenham avançado nos últimos anos, estão distantes de alterar as relações estruturais e caminhar para a soberania alimentar. Entre as políticas estruturantes é fundamental reconhecer e garantir os direitos territoriais de povos indígenas, sem terras, quilombolas e comunidades tradicionais, garantindo outros direitos, inclusive à alimentação adequada e saudável a esses e outros grupos sociais vulnerabilizados no Brasil.

Notas para uma conclusão

Nos anos mais recentes, a crescente demanda por matérias primas, tanto agrícolas como não agrícolas, e consequentemente por terras ampliou os investimentos e ações de atores globais como, por exemplo, multinacionais do agronegócio, investidores do setor financeiro (bancos, fundos de pensão, etc.), gerando novos ou ampliando velhos conflitos territoriais no Brasil. Associadas a essas demandas as políticas públicas, as políticas econômicas e seus incentivos dos últimos 20 ou 30 anos estiveram – e continuam – voltadas para reforçar um modelo econômico agroexportador que é monocultor e excludente, que beneficia poucos. Qualquer redistribuição de terras ou garantia de direitos territoriais representa ameaças a este modelo e seus privilégios, o que é ferrenhamente combatido por seus principais beneficiários.

Apesar das constantes afirmações de que a terra deixou de ser um fator de produção – pois teria sido substituída por outros como as tecnologias modernas de produção – e das narrativas de segurança alimentar (necessidade de aumentar a produção de alimentos para alimentar o mundo), a mesma atrai investimentos, inclusive do capital especulativo, gerando ou aprofundando uma relação perversa entre desenvolvimento e direitos humanos no País.

As narrativas acabam ocultando os reais interesses sobre a terra e os territórios. Na verdade, fazem parte de uma reedição desse interesse (inclusive, aprofundando o aspecto financeiro da terra como um ativo), ampliando as disputas territoriais, dando um caráter perverso ao desenvolvimento e violando direitos, inclusive os mais fundamentais como o direito à alimentação (incluindo frequentes violações relacionadas à negação de acesso à água).

Apesar de todas as mudanças econômicas e sociais, terra continua sendo sinônimo de poder no Brasil em pleno Século XXI. Este é um elemento chave no desrespeito de direitos e na não implantação de políticas estruturantes como, por exemplo, uma reforma agrária e a demarcação de territórios.

Centrada em temas como segurança alimentar ou compensações por serviços ambientais, demandas mundiais por recursos naturais recolocam a importância da terra e do território nas pautas políticas, inclusive das Nações Unidas, como foi o caso do debate e aprovação das diretrizes da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura) sobre a governança da terra e das florestas, em março de 2012. O enfrentamento dessas deve ser pautado por visões que não restrinjam à terra a sua dimensão econômica produtiva, mas a tomem como território, espaço de ser e existir, garantindo direitos de populações como povos indígenas, quilombolas, sem terra e tantos outros grupos sociais que reivindicam outros jeitos de ser e habitar a terra.

O Brasil, como signatário de vários tratados internacionais – desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, passando pela Convenção 169 da OIT até as Diretrizes Voluntárias sobre Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional, da FAO – deve implementar políticas públicas, mecanismos e instrumentos governamentais para garantir e ampliar direitos à população vulnerabilizada no campo. Essa continua sendo a principal bandeira da Relatoria do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação e da Plataforma de Direitos Humanos.

CRIMINALIZAÇÃO DA LUTA PELA TERRA NO PARÁ

A Relatoria acompanhou casos de criminalização da luta pela terra em Marabá. A missão, realizada em 2012, acompanhou a situação de quatro acampamentos de famílias sem terra, que se encontravam ameaçadas por pistoleiros, sem acesso à água potável e sem área suficiente para plantio. Esses acampamentos situam-se em terras públicas, segundo estudo da Comissão Pastoral da Terra (CPT), as quais foram griladas para fins de atividade agropecuária. Além de grilagem, fazendas do grupo Agropecuária Santa Bárbara/Xinguara S.A (fala-se em dezenas de fazendas que somariam mais de 200 mil hectares na região que estão sendo investigadas por suposta lavagem de dinheiro). Independentemente disto, a Relatoria constatou que as fazendas não cumprem os requisitos ambientais, pois apresentam áreas desmatadas muito superiores ao permitido por lei para a região. Desde a missão até o presente momento, a situação não avançou junto ao Incra, nem aos órgãos ambientais estaduais, inclusive ameaças a lideranças, especialmente ao advogado da CPT que acompanha os casos, se intensificaram no último período.

Mais informações em: Sauer, Sérgio e Maso, Tchenna F. *Violações de direitos humanos no acesso à terra na região Sul/Sudeste do Estado do Pará: Relatório da missão de investigação*. Brasília/Curitiba, Plataforma Dhesca, fevereiro de 2014. Disponível em www.plataformadh.org.br.

LUTA E VIOLAÇÕES DO QUILOMBO “RIO DOS MACACOS”

A Relatoria acompanhou a luta da comunidade quilombola de Rio dos Macacos, localizada na região metropolitana de Salvador. Esse território – reconhecido pela Fundação Cultural Palmares em 2009 – tem conflitos com a Base Naval de Aratu, instalada em território quilombola em meados dos anos 1970. Apesar do conflito histórico, desde 2010 a comunidade vem sendo ameaçada de expulsão (a Marinha entrou com pedido de reintegração de posse), em virtude de projetos de ampliação da base e de uma narrativa de segurança nacional (a base estaria localizada em uma suposta área estratégica de defesa). As ameaças têm se intensificado, indo de constrangimentos e desrespeito à restrição ao direito de ir e vir dos quilombolas. A comunidade vive uma situação de isolamento, com problemas para acessar a escola e atendimento de saúde. Depois de um processo de mobilização e muitas negociações com o Executivo Federal, o Incra concluiu o Relatório Técnico de Identificação e Demarcação (RTID), em 2012. No entanto, a Marinha contestou o mesmo e não há acordo sobre o território (a Marinha não reconhece a comunidade como quilombola e argumenta que a mesma não tem direito à extensão do território reivindicado), dando lugar a um longo e interminável processo de negociação e gerando novas e constantes violações de direitos da comunidade.

Mais informações no site da Plataforma (www.plataformadh.org.br) e do Cimi (www.cimi.org.br).

CASO GUARANI E KAIOWÁ NO MATO GROSSO DO SUL

As violações dos direitos indígenas Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul não são, infelizmente, uma novidade. No entanto, a expansão da fronteira agrícola e a reivindicação de direitos por parte dos povos indígenas vêm acirrando os conflitos no Estado. Dando seguimento a uma missão de 2006, a Relatoria realizou missão em agosto de 2013, quando constatou diversas violações nas áreas de confinamento (reservas), assim como nos mais de 18 acampamentos indígenas (a maioria localizada na beira de estradas). Além dos relatos de violência, com aumento de assassinatos, ameaças, perseguições, a Relatoria verificou violações de direitos como à saúde e à educação, explicitando a situação de discriminação e racismo no MS (o que explica, em parte, o aumento dos casos de suicídio entre os Kaiowá, em 2013).

Mais informações em: Sauer, Sérgio; Maso, Tchenna F. **Violações de direitos humanos dos indígenas no Estado do Mato Grosso do Sul.** Brasília/Curitiba, Plataforma Dhesca, 2014. Disponível em www.plataformadh.org.br.

DESINTRUSÃO DAS TERRAS INDÍGENAS XAVANTE (MT) E AWÁ-GUAJÁ (MA)

A Relatoria acompanhou as operações de desintrusão do Executivo Federal das Terras Indígenas Xavante Marãiwatsédé (MT) e Awá-Guajá (MA). Cumprindo ordens judiciais, o Ministério da Justiça – com liderança da Secretaria Geral da Presidência e Fundação Nacional do Índio – promoveu a retirada de todas as pessoas não indígenas dos dois territórios indígenas. A TI Awá (MA) foi reconhecida em 1992, como território dos Awá-Guajá, homologada por decreto presidencial em 2005, mas a decisão de desintrusão foi executada 12 anos depois da sentença da Justiça do Maranhão. Essa desintrusão, além de garantir um direito já conquistado, deverá diminuir as invasões e a exploração ilegal de madeira na terra indígena.

A TI Marãiwatsédé, do povo Xavante do MT, foi reconhecida pela Funai em 1992, mas foi palco de constantes invasões por parte de fazendeiros e sojicultores (uma das regiões de expansão da fronteira agrícola no MT). A Relatoria acompanhou os dois processos de desintrusão, liderados pela Secretaria Geral da Presidência, sendo que as reações contrárias e a necessidade de acionar a Força Nacional, Exército e Polícia Federal demonstram que não basta apenas reconhecer ou demarcar os territórios indígenas, mas é fundamental criar condições para efetivar essas demarcações e os direitos territoriais.

Mais informações sobre as TIs Marãiwatsédé e Awá-Guajá em: www.plataformadh.org.br, www.cimi.org.br, <http://maraiwatsede.org.br> e www.funai.gov.br/index.php/ascom/1817-a-terra-indigena-awa-guaja.



Cristiane Faustino* | Fabrina Furtado**

Meio Ambiente, Desenvolvimento e Desigualdades: os Direitos Humanos encurralados

ALGUMAS NOTAS INICIAIS

Ao finalizar o mandato de Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente, vale a pena partilhar algumas reflexões acerca dos fatos que testemunhamos. Antes, porém, saudamos à própria Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil e seus parceiros por esse trabalho, e agradecemos aos diferentes sujeitos que com ele colaboram. Citamos em especial os movimentos sociais e lideranças comunitárias, as organizações da sociedade civil, as pastorais sociais, setores acadê-

micos, alguns parlamentares e servidores públicos: grupos e pessoas que, a despeito dos desafios e limites, empreendem esforços para que o país avance na promoção da justiça socioambiental.

Tratar das complexidades que permeiam o tema dos direitos humanos no Brasil não é tarefa simples. Porém, o exercício de partilha, a partir da experiência da Relatoria, pode nos ajudar a refletir sobre os desafios para que a sociedade brasileira avance na



Marcelo Cruz/Justiça nos Trilhos

COMPLEXO DE MINERAÇÃO DA VALE NA FLORESTA NACIONAL DE CARAJÁS

concretização do artigo 225 da Constituição Federal, segundo o qual

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.

Aqui, não temos como tratar exaustivamente caso a caso os conflitos ambientais que acompanhamos, mas refletiremos sobre seus significados e implicações para o efetivo exercício dos direitos. Especialmente, nos referimos aos direitos vinculados ao meio ambiente e às questões ambientais, compreendendo as relações com a natureza como

parte da história dos territórios, com suas questões sociais e relações de poderes. Nesse sentido, qualidade e proteção ambiental estão diretamente imbricadas no reconhecimento dos direitos das populações locais à terra, à água, à floresta, à ancestralidade, à participação social e de acesso às condições adequadas para a dignidade e exercício autônomo da vida. Educação, saúde física e psicológica, moradia, saneamento, trabalho, segurança pública e diversidade cultural são condições básicas para um meio ambiente ecológica e democraticamente sustentável.

Desse modo, proteger o meio ambiente e evitar violações de direitos não se descolam das decisões econômicas e políticas sobre a ocupação e uso dos territórios e do que isso significa para o cotidiano das populações

* Relatora do Direito Humano ao Meio Ambiente, graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará. Atua como coordenadora do Programa de Democratização da Participação Política do Instituto Terramar. Sua atuação em direitos humanos é voltada particularmente para questões relacionadas a gênero e raça, além das questões ambientais, tendo assessorado diversas organizações e grupos a partir destes temas.

** Assessora da Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente, possui graduação em Relações Internacionais e Economia pela Universidade de Reading, Inglaterra e mestrado em Economia Política Internacional pela Universidade de Warwick, Inglaterra. É doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Tem experiência na área de Ciências Políticas e Sociais e Economia, com ênfase em Ciência Política.

que neles convivem. Portanto, a conquista e efetivação de direitos dependem de como se entende e se enfrenta as desigualdades e injustiças presentes no Brasil. No campo socioambiental, a persistência dos problemas sociais históricos vulnerabilizam os grupos cujos direitos são comumente negados, seja pela negligência quanto àqueles conquistados, seja pela interdição àqueles demandados por esses grupos.

Pela experiência dessa Relatoria, é forçoso atentar para o fato de que nas questões ambientais essas desigualdades e injustiças são dinamizadas pelo conservadorismo e despreparo dos poderes instituídos; pelos privilégios políticos, econômicos e culturais dos setores privados nas decisões sobre os territórios, ecossistemas e biodiversidade; pela desvalorização e exploração do trabalho doméstico e da sexualidade e por múltiplas formas de violências contra as mulheres; e pela discriminação e naturalização da violência institucional, física e simbólica contra os grupos sociais considerados inferiores e “destinados” à dependência e à precariedade: a população negra, os povos indígenas, as comunidades camponesas e tradicionais.

Esses sistemas de violência permeiam o tecido social e o Estado, demarcados pela ordem capitalista e expansionista, ao mesmo tempo antropocêntrica, machista, patriarcal, sexista e racista, cujos problemas sociais por ela gerados são tratados através do controle e da tutela sobre os grupos prejudicados. Disso resulta, dentre outros, a marginalização dos interesses e necessidades desses grupos e o utilitarismo sobre suas vulnerabilidades históricas. Essas circunstâncias são partes consideráveis da substância material e imaterial presentes nas relações de poder entre agressores e agredidos, quando da pressão econômica sobre os territórios, dos conflitos socioambientais e das violações de direitos.

Tomando como referência a situação dos direitos humanos nos territórios e populações visitados pela Relatoria, destacam-se dois

fatores que, imbricados entre si, não podem ser desconsiderados no trato sobre direitos humanos e meio ambiente. O primeiro deles diz respeito ao desenvolvimento capitalista, o controle dos territórios por seus agentes, quais sejam a iniciativa privada e o Estado e os entraves que impõem à efetivação de direitos instituídos e às possibilidades de lutas por novas conquistas. O segundo diz respeito às desigualdades e injustiças históricas que recaem sobre as populações que tem seus direitos violados e às dificuldades de reconhecimento e legitimação dos direitos humanos. Isso se dá numa sociedade que, com todas as transformações e conquistas populares, não superou as heranças colonialistas sobre a visão e trato com a “coisa pública” e continua fortemente enraizada pelo racismo e o etnocentrismo.

Projetos de desenvolvimento e premissas de negação de direitos

Nos últimos anos, a economia e o desenvolvimento brasileiro vêm aumentando a sua dependência à exportação de matérias-primas, representando um aprofundamento da exploração de “recursos” naturais necessários para a geração de *commodities* a serem exportadas. Desta forma, energia, minério, água, petróleo, gás e o espaço territorial se tornam mercadorias negociadas e comercializadas em âmbito internacional.

A efetivação desse modelo passa necessariamente por conflitos socioambientais gerados na implantação e funcionamento de projetos econômicos de gigantescas escalas que demandam a apropriação e contaminação dos territórios e dos bens comuns, altos investimentos em infraestrutura e energia, e a alteração de atividades e formas históricas de ocupação desses territórios. Nesse contexto, os prejuízos às populações locais vêm sendo constante objetos de denúncia pública, desde o autoritarismo nas decisões sobre o uso e ocupação dos territórios à pressão sobre a diversidade cultural e modos de vida e trabalho, os agravos na saúde pública, o racismo institucional e à violência contra as

organizações e lideranças comunitárias.

De nossa parte, escolhemos trabalhar sobre essas denúncias e, em que pesem as múltiplas e relevantes demandas que chegam para a Relatoria, devido aos limites de tempo e recursos, delimitamos e atuamos sobre alguns casos. Assim que, por dois anos (2012-2014), tivemos oportunidade de percorrer diferentes lugares, conhecer e dialogar com muitas gentes; construir reflexões coletivas e processos formativos; elaborar pareceres, relatórios, posicionamentos públicos; questionar os órgãos públicos e empresas privadas sobre situações específicas; e interagir com autoridades institucionalizadas. Dentre as denúncias de violações de direitos que investigamos, destacaram-se¹:

- As geradas pela indústria do petróleo na Baía de Guanabara (BG) no Rio de Janeiro, e agravadas com a implementação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (o Comperj), um dos principais empreendimentos da história da Petrobras e um dos maiores projetos em andamento no país. O empreendimento contempla diversas instalações industriais como terminais, dutos, linhas de transmissão, portos, vias de acesso, emissário de efluentes, adutora e hidrelétrica, impactando diversos municípios e populações da região Leste Fluminense e um conjunto de 31 unidades de conservação: O Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense. No caso, observamos que as violações de direito referentes ao meio ambiente e à vida das pessoas, atingem em especial as populações de pesca artesanal e núcleos urbanos na BG;

¹ Também realizamos iniciativas pontuais como de apoio à "Campanha Pare TKCSA", composta por organizações e movimentos sociais nacionais e internacionais e moradores e pescadores da Baía de Sepetiba, no Rio de Janeiro e em torno dos impactos negativos das hidrelétricas do Rio Madeira e de Belo Monte que já haviam sido identificados em missões da Relatoria em 2007 e 2010 e em 2009 respectivamente. Tais impactos incluem a situação de calamidade pública enfrentada pela população de Rondônia em decorrência das enchentes em níveis e intensidade nunca antes vivenciados e a exploração sexual como resultado da construção de Belo Monte.

• As geradas pela mineração na região de Carajás, que abrange parte dos estados do Maranhão e Pará, e agravadas pela implementação do Projeto Ferro S11D da empresa Vale. Voltado para incrementar a exploração do minério de ferro por essa empresa, o projeto Ferro S11D inclui, dentre outros, a abertura de uma nova mina de ferro (a quinta, todas a céu aberto) na Floresta Nacional de Carajás (Flonaca); a duplicação da Estrada de Ferro Carajás (a EFC possui uma extensão de 892 Km, das minas, na Flonaca/PA, ao Terminal Portuário Ponta do Madeira em São Luiz/MA); a construção de um novo ramal ferroviários no sudeste do Pará, que liga a nova mina à EFC; e a ampliação do Porto Ponta do Madeira. A intervenção da mineração nesses territórios atinge populações camponesas, comunidades urbanas, povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades de pesca artesanal e outros povoados ao longo da EFC e sob a influência da mineração e suas cadeias articuladas – como a siderurgia, carvoarias, monocultivos de eucaliptos e construção civil.

• As geradas ou agravadas por projetos de economia verde no estado do Acre. Abordamos os conflitos territoriais decorrentes da implementação das políticas governamentais para a floresta, em especial os projetos de Manejo Florestal Sustentável (MFS) e o Sistema de Serviços Ambientais do Acre (Sisa) e dois projetos privados de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (Redd) (Projeto Purus no município de Manuel Urbano e Projeto ValParaíso/Russas no município de Cruzeiro do Sul), que atingem comunidades camponesas, ribeirinhas e povos indígenas.

Nesses casos, fizemos visitas de campos, conversamos com grupos locais, com os órgãos, poderes públicos e empresas diretamente e de diferentes formas implicados nos casos; pesquisamos a produção acadêmica e documentos relevantes; informações e co-

nhcimentos de organizações da sociedade civil, incluindo as organizações e movimentos comunitários. Sistematizamos informações, algumas conclusões e recomendações em três relatórios, disponibilizados no site da Plataforma Dhesca.

Apesar de tratar de processos específicos, os três casos apresentam notórias semelhanças e constâncias que, na concretização desses projetos, dificultam e ameaçam as garantias de direitos. Dentre elas podemos destacar: a elevada demanda por territórios e acesso aos “bens” ambientais como terra, água e floresta; a baixa participação comunitária e da sociedade civil nos processos decisórios, e a dificuldade das comunidades e mesmo dos poderes públicos locais de exercerem autonomia para possível rejeição aos projetos; a ausência de transparência das informações; a redução das explicações e decisões aos critérios da ciência e da técnica que negam a legitimidade dos conhecimentos das comunidades sobre os impactos e riscos socioambientais; o não reconhecimento e a deslegitimação das demandas e necessidades das populações prejudicadas; a baixa capacidade dos poderes públicos em resolver os conflitos, bem como sua elevada tendência em aliar-se com os setores privados em detrimento das populações locais; a manipulação da situação de vulnerabilidade dessas populações nos processos de negociação e justificação dos interesses privados; a prática e o discurso da compensação ambiental como forma de enfrentar os problemas gerados; a pressão e flexibilização da legislação ambiental e a adaptação dos órgãos públicos aos interesses de mercado; a pressão sobre os servidores públicos que ponderam sobre esses projetos; a vigilância, perseguição e criminalização de militantes sociais; e a incidência do Estado e da iniciativa privada sobre os meios de comunicação e com ela a negação ou desqualificação dos contraditórios.

Esses e outros elementos expressam uma enorme força da iniciativa privada empresarial sobre os territórios, diversos em biodiver-

sidade, culturas e povos, o que influencia no direito ao meio ambiente, estabelecido no artigo 225 da CF e outros que repercutem sobre ele. Nessas circunstâncias os direitos humanos, seus sentidos e condições de efetivação ficam subordinados aos interesses econômicos e às relações de poderes estabelecidos nesses territórios, no âmbito das políticas econômicas nacionais e locais.

Controle territorial empresarial e naturalização das desigualdades

Para entender a gravidade das violações de direitos neste contexto, importa reconhecer que vivemos num país onde as desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais são permeadas de heranças coloniais que naturalizam violências. Tais são os casos da escravização, do genocídio, da segregação, do abuso sexual, do estupro, da opressão das sexualidades, a imposição religiosa cristã, e do condicionamento da participação política da maior parte da população. Violências que recaem historicamente sobre os povos originários e a população negra, e seus descendentes.

Nesse contexto, a concretização do desenvolvimento e o controle das empresas, dos empresários e das grandes corporações sobre os territórios se dá através do acionamento dessas heranças. Atualizadas pelas novas determinantes capitalistas, tais heranças favorecem: a apropriação privada dos territórios e dos bens comuns, a dominação e exploração das populações locais, a concentração da riqueza, o comando político dos poderes econômicos, o controle militarista, a exploração sexual de mulheres e meninas, a segregação racializada, e a sobreposição da cultura consumista e do cristianismo sobre a diversidade cultural.

Para compreendermos estas heranças coloniais e seus vínculos com o modelo desenvolvimentista, podemos tomar como exemplo a força política, econômica e cultural das empresas Vale na região de Carajás e da Petrobras na Baía de Guanabara. Em-

bora não seja possível, na vida real, separar suas dimensões, já que são imbricadas umas nas outras, faremos um exercício de “zoom” em cada uma delas para melhor comunicar o raciocínio.

Do ponto de vista do poder econômico: a Vale está entre as seis maiores empresas do setor mineral internacionalizadas, presente em 38 países e em pelo menos 15 estados da federação e é a terceira maior mineradora do mundo. É responsável por 84% das exportações de minério de ferro e tem uma lucratividade de pelo menos 22 bilhões de reais por ano (tomando por base o ano de 2012). A Petrobras, uma empresa de economia mista, cujo acionista majoritário é a União Federal, é a maior empresa do setor de petróleo no Brasil e está entre as sete maiores empresas mundiais de energia. Segundo a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível, em 2011 a Petrobras era responsável por mais de 90% da produção de petróleo e gás no Brasil, com lucratividades de pelo menos 33 bilhões de reais.

A atividade de mineração e a indústria do petróleo são consideradas pelo governo federal e os governos locais como de altíssimo valor estratégico para a economia. Como parte de um intensivo processo de reprimarização, essa economia e esses setores estão baseados no argumento da competitividade internacional, no aumento do consumo interno, no saldo da balança comercial e na arrecadação tributária, pesando sobre essa última o apelo às condições para a implementação de políticas sociais e de enfrentamento à pobreza.

O Plano Nacional de Mineração 2030, construído pelo Ministério de Minas e Energia e pelo setor mineral, prevê um aumento de cinco vezes da produção mineral e investimentos da ordem de US\$ 350 bilhões e a adequação da legislação restritiva, como a proteção dos povos indígenas, com vistas a acelerar a dinâmica desse setor. Já para o setor de petróleo, mudanças no Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo e Gás Natural possibilitaram no ano de

2012 a liberação ambiental para 11 empreendimentos de grande porte, sendo nove da Petrobras. No estado do Rio de Janeiro, 54% dos R\$ 309 bi previstos para investimentos no período de 2007 a 2020 estão voltados para a indústria de petróleo e gás. Parte considerável desses projetos são realizados pela Petrobras, tais como o Plano de Antecipação de Produção de Gás (o Plangás), a duplicação da Refinaria Duque de Caxias (a Reduc) e o Comperj.

Contemplados no Plano de Aceleração do Crescimento, o PAC do Governo Federal, os setores de mineração e petróleo têm elevados níveis de acesso ao crédito público, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entre os anos de 2002 e 2012, o Banco, via BNDESPar, aumentou de 54% para 75% os investimentos em petróleo e gás, mineração e energia². O maior empréstimo do banco para uma única empresa em 2012 foi para o projeto Ferro S11D da Vale, totalizando um montante de R\$ 3,88 bi, num período em que as obras de duplicação da EFC estavam paralisadas por determinação judicial devido às denúncias de violações de direitos das populações locais.

Do ponto de vista político, o setor mineral e do petróleo tem sido considerado pelos poderes públicos legislativos, executivos e judiciários como redentor dos “atrasos” da nação por gerar riqueza, supostamente transformada em desenvolvimento. Isto justifica o seu direito primordial sobre os territórios de que necessita para desenvolver-se, a adaptação da legislação e dos órgãos públicos e a minimização dos problemas e conflitos ambientais gerados pela criação de zonas de sacrifício. Ambas as atividades apresentam altos impactos socioambientais, sendo seus dois grandes ícones a Vale e a Petrobras, constantes alvos de denúncias de degradação ambiental e violações de direitos nos territórios onde se situam.

2 BNDESPar é o braço de participações acionárias e investimentos do BNDES. Para mais informações ver: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/sistema_bndes.html

Destaque-se que os setores que dinamizam e são dinamizados por essas atividades também se transformam em agentes estruturantes de desenvolvimento. Nos casos tratados são exemplos desses agentes a construção civil, o setor portuário, a indústria de energia, a siderurgia, as carvoarias e o monocultivo de eucalipto. Dentre as pautas desses sujeitos estão o acesso privilegiado aos recursos públicos, às decisões políticas e jurídicas; e o seu reconhecimento como agentes prioritários das sociedades onde se instalam. Seus méritos se assentam no discurso do progresso e do desenvolvimento com compromisso social e ambiental e com as responsabilidades estatais e necessidades da gestão pública. Nesse contexto, os agentes privados tornam-se os interlocutores prioritários na elaboração da política, na implementação e funcionamento dos projetos.

Desse modo, os empreendimentos desses setores determinam como a vida local vai se organizar, impondo seus valores e determinações culturais, cujas particularidades se transformam em metas universais, como a industrialização, a proletarianização do trabalho, a monetarização dos direitos e a urbanização racializada, produzindo marginalização e segregação dos excluídos ou subincluídos. Da Flonaca em Parauapebas, no Pará, ao Porto da Ponta do Madeira, em São Luís do Maranhão, a mineração e suas cadeias articuladas vão ditando seus interesses e necessidades junto às comunidades, cujos territórios precisam ser expropriados, e na relação com os poderes públicos. Consideradas as devidas especificidades, o mesmo se pode afirmar sobre a indústria do petróleo e a Petrobras na Baía de Guanabara e nos municípios de seu entorno.

A implementação desses projetos implica conflitos socioambientais, haja vista que esses territórios não são vazios em termos de gentes, que também necessitam deles para viver. Entretanto, são em sua maioria comunidades negras urbanas e rurais e povos historicamente desconsiderados nos processos políticos e econômicos no país,

onde a diversidade cultural é tratada como possibilidade de exploração para o desenvolvimento ou como entrave para ele. A inferiorização das populações impactadas é um dos fatores estruturantes que explicam uma naturalizada negligência dos órgãos e poderes públicos quanto às suas denúncias e demandas.

Conjugam para essa negligência os interesses macropolíticos do governo federal, o *lobby* dos empresários e o próprio perfil dos parlamentos e do poder judiciário; o alinhamento e o baixo nível de ingerência dos poderes locais sobre os conflitos socioambientais e de capacidade de incidir para a garantia dos seus direitos. Com raras exceções, os órgãos públicos ambientais, sejam eles nacionais ou regionais e o próprio BNDES, demonstram uma baixíssima capacidade de relacionar as análises de viabilidade ambiental à esfera dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais e à realidade das populações locais.

Assim, por exemplo, a fragmentação dos licenciamentos das obras de implementação, a desatenção aos impactos indiretos, sinérgicos e cumulativos dos novos projetos (Comperj e S11D) e a tecnificação dos princípios da prevenção e da precaução são práticas recorrentes. A ausência de estrutura física e de pessoal para realização de um trabalho mais qualificado pelos órgãos ambientais e o próprio descolamento desses órgãos em relação às conquistas de direitos humanos e o que elas determinam são naturalizados e geram descaso quanto às populações locais e suas relações com os ecossistemas e a biodiversidade. Desse modo, as violências que acompanham esses projetos são explicadas e justificadas sob o argumento da necessidade e fatalidade desses projetos para o desenvolvimento, a geração de empregos e dependência das políticas públicas em relação a eles.

Entretanto, a despeito desse discurso, nos municípios que visitamos a incidência dessas atividades no Produto Interno Bru-

to (PIB) não se reverte em melhoria das condições de vida local, tampouco possibilitam a construção de campos de força mais igualitário nos conflitos. O município de Parauapebas, onde está situada grande parte das atividades da empresa Vale, tem o segundo maior PIB do Pará, uma população de 150 mil habitantes, 70% negros, e se destaca pelos elevados níveis de violência e ausência de políticas básicas como saneamento, saúde e educação. Outros exemplos são os municípios de Marabá, identificado no Mapa da Violência 2012 (Instituto Sangari) como a cidade mais violenta do Pará e a terceira mais violenta do Brasil, e Açailândia, no Maranhão, que segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública está entre os quinze municípios com maiores índices de vulnerabilidade juvenil à violência.

Situação semelhante pode ser identificada nos municípios afetados pela exploração de petróleo no Rio de Janeiro. No município de Duque de Caxias, onde está a Reduc, há pelo menos 50 anos, a população convive dentre outros, com a escassez de água potável, a precariedade das estruturas urbanas, a poluição atmosférica e dos corpos hídricos, com os resíduos industriais e enchentes.

Nas comunidades impactadas pela Vale e pela Petrobras observamos que, além de perda e contaminação dos territórios e dos agravos sobre a saúde pública, há uma precarização dos territórios, um processo de urbanização segregada, exploração sexual de mulheres e meninas e aumento de outras violências, cujos níveis de letalidade atingem, sobretudo, a população jovem e negra. Contudo, não é o enfrentamento a esses problemas que se prioriza nesses projetos, mas a sua manipulação para conquistar o território, onde a garantia de trabalho, educação, saúde e saneamento ficam condicionadas à aceitação da empresa e do projeto pelas comunidades.

Desse modo, as populações negras, indígenas, tradicionais, pesqueiras e campo-

neas que vivenciam esses territórios, bem como os seus modos de vida, são invisibilizados e tratados como secundários. Marcadas pelas ausências históricas e pelos impactos acumulados em decorrência dessas atividades industriais, que as tornam dependentes e comprometem sua autonomia, essas populações têm baixo acesso à justiça, à informação e às decisões. As desigualdades naturalizadas fazem com que os impactos socioambientais sejam vistos como fatalidades sociais, gerenciáveis na burocracia jurídica e administrativa e amenizáveis pela ação social focalista, de caráter familista, aproveitadoras das desigualdades de gênero e/ou controláveis pela segurança pública e privada e seus aparelhos repressores e bélicos.

Economia Verde: mais do mesmo

Para aprofundar o tema da economia verde e direitos humanos a partir do que vivencia o estado do Acre, seria necessário trazer maiores informações sobre o contexto local e as especificidades do tema como um todo, coisa impossível para os objetivos desse artigo. Trataremos, porém de algumas impressões gerais, aprofundadas e melhor embasadas no relatório da missão.

Com uma extensa área de floresta e rica biodiversidade e diversidade cultural e étnica, o estado do Acre emerge como um laboratório para as experiências de Economia Verde, implementadas sob o discurso da mitigação das mudanças climáticas e catástrofes ecológicas que põem em xeque a sobrevivência do planeta em, relativamente, curto prazo. É importante situar que o problema das mudanças climáticas está na pauta das negociações internacionais e em especial nos mecanismos das Nações Unidas. O Brasil é membro da Convenção-Quatro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e é signatário do Protocolo de Quioto, que estabelece para os países membros da Convenção metas e mecanismos de redução da emissão de gases de efeito estufa, provocadores das mudanças climáticas. Este processo resultou na insti-

tuição, em 2009, de uma Política Nacional sobre Mudança Climática³.

Dentre os mecanismos em elaboração estão o combate ao desmatamento e manutenção de florestas e o investimento em plantações para a produção de um estoque de gás carbono. Os países do sul global e em especial os da América Latina e Caribe são onde se situam as maiores áreas de florestas e territórios preservados e passíveis (para o mercado) de serem transformados em estoque de carbono. Assim, as florestas (não mais biodiversidade e sim estoque de carbono) se transformam em produto de mitigação de emissões geradas por empresas e cadeias poluentes como a do petróleo e da mineração. Como mecanismo de compensação que legitima a própria poluição, o mercado de carbono se assenta no manejo das florestas transformadas em serviços ambientais que podem ser medidos e comercializados como capital no mercado internacional⁴. Isso exige a apropriação privada da terra e monetarização da biodiversidade e seus ciclos, sem necessariamente reconhecer os direitos de uso e os valores socioambientais dos modos de vida e trabalho das comunidades que habitam esses territórios e convivem com sua biodiversidade.

A produção desse mercado envolve grandes ONGs internacionais, agências de certificação, investidores estrangeiros, proprietários e fazendeiros locais. No caso do Acre, o governo estadual tem investido nesses mecanismos e na regulamentação e administração pública das políticas de economia verde, tendo criado em 2010 a Lei Estadual do SISA (Sistema de Incentivo aos Serviços Ambientais). As iniciativas governamentais envolvem o desenvolvimento de um arcabouço institucional para a implementação do SISA, que dentre outros define os procedimentos para os projetos de REDD (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal).

3 Ver: <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>

4 A criação de um mercado nacional de carbono está em discussão no Governo Federal.

Articulado ao SISA e como instrumento de mediação, pelo Estado, das relações entre proprietários, posseiros e madeireiros estão os projetos de manejo florestal de ordenamento da exploração florestal e criação de critérios e procedimentos para o desmatamento e reflorestamento.

As iniciativas de economia verde no estado do Acre se inserem no modelo desenvolvimentista, e está assentado na ideia de que os problemas socioambientais gerados por atividades econômicas degradadoras, a exemplo da mineração e indústria do petróleo, devem ser enfrentados através de soluções de mercado e adaptação técnica e institucional. Tais projetos tendem ao pragmatismo ambiental de administração das desigualdades e injustiças ambientais e relativizam as causas estruturais da degradação e dos desastres ecológicos e sociais. De modo que a histórica insegurança, as tensões territoriais e precarização da vida nas comunidades ribeirinhas e povos indígenas que habitam as áreas de florestas alvejadas pela economia verde estão dentre os maiores temores dessas populações.

Sem enfrentar os conflitos territoriais e as ausências de políticas adequadas às populações que vivem da floresta, os projetos de REDD, em fase de implementação no Acre, por exemplo, têm se dado através de acordos desiguais entre posseiros, proprietários e empresas estrangeiras. Nessa negociação, a melhoria das condições de vida, de acesso à renda e de regularização fundiária ou até à saúde, educação e infraestrutura aparecem como promessas em troca das quais as comunidades devem abrir mão de seus modos de vida, ocupação e uso da floresta para garantir o estoque de carbono, capitalizado pelos proprietários e mercado internacional.

Nesse contexto, manter a floresta em pé, como reservatório de carbono a ser negociado em mercados financeiros de compra e venda de elementos intangíveis como os chamados “serviços ambientais” florestais, implica em sanções às populações locais

pelo exercício de suas atividades tradicionais que, ao contrário das grandes atividades econômicas, provocam baixa intervenção nos territórios. Na lógica desse mercado, os usos diversos e tradicionais da floresta passam a ser identificados, fiscalizados e tratados como crimes ambientais. Enquanto isso, a poluição e degradação não são reduzidas e obscurecem-se as causas estruturais dos problemas ambientais e os seus reais agentes. Embora ainda esteja em fase inicial, os projetos de REDD têm provocado medo de perda e insegurança entre as comunidades alvejadas e agravado os conflitos territoriais, com notórias desvantagens para os comunitários.

Considerações finais: para “desencurrular” os direitos humanos

Seja na mineração, petróleo, economia verde e outros projetos desenvolvimentistas como as hidrelétricas, sua viabilidade se dá mediante o controle dos territórios para a realização de complexas e ampliadas cadeias produtivas e de mercado que provocam diferentes prejuízos às populações locais. Nesse modelo, os agentes privados e o Estado em suas esferas executivas, legislativas e judiciárias são os sujeitos cuja força econômica, política e cultural define o que está em jogo, o que deve ser priorizado e quem determina o que é desenvolvimento, o que são impactos e riscos, o que deve ser considerado em termos legais, como deve ser a ação das instituições, quem paga e quem se beneficia com esse modelo.

Se entendemos os direitos humanos como mecanismos para enfrentar desigualdades e vulnerabilidades históricas e superar/evitar injustiças, no âmbito do desenvolvimento brasileiro esses direitos têm sido reduzidos às formalidades legais e institucionais cada vez mais pressionadas pelas determinações de mercado, enquanto o enfrentamento às violências se dão através de soluções burocráticas ou de instrumentos de mediação na gestão de desigualdades estruturantes que permeiam os conflitos.

Situar os direitos humanos no seu âmbito formal e institucional é importante, porque indica os caminhos práticos e pacíficos para conter prejuízos aos indivíduos e aos coletivos vulnerabilizados. Entretanto, a burocratização dos direitos humanos e o fatalismo dos projetos econômicos e processos políticos geradores dos conflitos socioambientais têm significado, na prática, dolorosos processos de negociação. Nessa seara resta aos sujeitos prejudicados contarem com a boa vontade de servidores públicos e operadores de justiça, em sua maior parte distanciados da realidade das violações e identificados com os interesses dos grupos privilegiados. Encurralados entre os interesses empresariais, as razões de Estado e a decisão do juiz, os direitos humanos se transformam em barganha, quiçá remotamente efetivada, diante das necessidades empresariais consideradas maiores e mais importantes do que o enfrentamento às violências vividas pelas populações desafetadas.

Nos conflitos socioambientais que acompanhamos, os princípios de integralidade e indivisibilidade dos direitos se quedam prejudicados frente aos interesses e necessidades dos grandes projetos de desenvolvimento e seus agentes, quer sejam eles a iniciativa privada ou o Estado empreendedor, consoante sua ação conjunta e/ou convergente. É assim que os direitos formalizados, dos quais o Estado é responsável por garantir, são transformados em moeda de troca, tendo sua efetivação mediada pela chantagem política e econômica de quem domina. A realidade desses conflitos nos aponta o fato de que, invisibilizadas em sua existência real e cotidiana ou tratadas e consideradas como menores, inferiores, atrasadas e dependentes, as populações afetadas pelos projetos de desenvolvimento estão desprivilegiadas no acesso às instituições e à arena pública de decisões sobre o que é o próprio desenvolvimento, o que são direitos, quais os seus direitos e como torná-los reais em suas vidas.



RELATORIA VISITA A TERRA INDÍGENA SÃO PAULINO DO POVO YAMINAWA DURANTE PRÉ-MISSÃO SOBRE ECONOMIA VERDE

Nesse contexto, tratar seriamente do direito humano ao meio ambiente no atual contexto brasileiro não só desafia a luta pela efetivação do disposto no artigo 225 da CF, mas também o esforço de com ele interagir todos os demais direitos historicamente conquistados ou que precisam ser conquistados, seja do ponto de vista das formalidades e das institucionalidades, seja do ponto de vista dos avanços sobre o entendimento do que são violências e como a sociedade lida com elas. Nos territórios e ambientes onde a vida acontece estão também as populações, e nessas populações vivem diferentes grupos sociais cujas histórias de vulnerabilidade, a luta social e os movimentos populares lograram instituí-los como sujeitos de direitos: assim o são as crianças, as mulheres, a população negra, os povos indígenas, os jovens, os idosos etc. Assim, algumas perguntas nos parecem justas: como a perda do território comunitário, a degradação dos ecossistemas e a dizimação da diversidade cultural afetam a plena existência desses sujeitos? Como garantir os direitos humanos desses grupos

sociais, quando sua presença é invisibilizada, ao passo que seus espaços e modos de convivência são naturalizados como zona de sacrifício para a implementação de projetos econômicos de elevados riscos e impactos socioambientais? Quais as implicações da destruição dos modos de vida tradicional e comunitário para a sociedade como um todo?

Se a degradação ambiental é um problema para toda a humanidade, as responsabilidades sobre esse problema e seus efeitos não recaem da mesma forma sobre toda a humanidade, pois: quem são os tomadores de decisão, os proprietários e investidores, cujos projetos têm em seu âmago a necessária destruição ambiental? E quem são os que, por esses projetos, têm seus direitos violados e precisam recorrer, em condição de escandalosa desigualdade, às institucionalidades para evitar ou minimizar sofrimentos e perdas? As respostas são tão simples e óbvias quanto deveriam ser constrangedoras para a sociedade democrática.

Vale considerar aqui que as violências e as injustiças precisam de antemão e independente da forma da lei ser situadas como problemas de ordem ética, pois garantir uma vida sem violência extrapola o campo burocrático e significa uma convocação à sociedade para reposicionamento ético e político sobre o que é o “bem comum”. Isso implica revisitar os poderes instituídos que interdita o exercício da própria democracia, e que gozam em seus cotidianos do privilégio da ação, da consulta e do debate público, do manuseio da informação e da técnica e da produção do conhecimento, do acesso e usufruto da riqueza.

Com todas as complicações que isso significa, uma coisa é certa: acomodar-se e/ou resignar-se às forças das corporações e da pressão macroeconômica sobre os territórios e a própria política não têm se mostrado razoável para amenizar os sofrimentos dos povos prejudicados no desenvolvimento. A legitimidade de que goza o Estado e os governos exige, dentre outros, a responsabilidade dos esforços de reversão de desigualdades e o uso das potencialidades democráticas para o estabelecimento de diálogos e políticas que atuem no reposicionamento das forças e promoção da equidade. Fácil e simples não é, mas é absolutamente necessário e por mais negado que seja a so-

cidade civil organizada, incluindo as organizações comunitárias, muito tem pensado e produzido alternativas. Então, subsídios, experiências e vivências são coisas que não faltam para que as perspectivas dos povos e comunidades sejam consideradas, resta para isso a disposição dos poderes públicos para abrir-se a outras possibilidades.

Por fim, é fundamental reconhecer que os direitos humanos não nasceram no vazio e nem podem ser meras respostas formais às demandas da militância e ativismo social; que defendê-los e/ou demandá-los não se resume à “defesa de bandidos”, como disseminam a grande mídia e o senso comum; que atrelar a população mais demandante de direitos humanos ao banditismo é tão somente o resultado das práticas e pensamentos elitistas que culpabilizam e criminalizam a pobreza e os desfavorecidos, ao mesmo tempo em que ocultam suas próprias responsabilidades históricas sobre as circunstâncias da degradação e violências sociais; e que a luta por garantir dignidade, participação política e autonomia na diversidade não é mero projeto romântico dos ingênuos, mas uma condição ética, mobilizada por sujeitos políticos reais e legítimos, sendo, portanto, fundamental para efetivar a democracia e o bem comum.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Artigo 225. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

CENTRO DE MEMÓRIAS DAS LUTAS E MOVIMENTOS SOCIAIS DA AMAZÔNIA. **Considerações sobre um projeto privado de REDD no interior do Estado do Acre – Brasil**. WRM, 2013. Disponível em: <http://wrm.org.uy/pt/livros-e-relatorios/consideracoes-sobre-um-projeto-privado-de-redd-no-interior-do-estado-do-acre-brasil/>.

FAUSTINO, Cristiane e FURTADO, Fabrina. **Mineração e violações de direitos: o projeto Ferro Carajás S11D, da Vale S.A.** Plataforma Dhesca, 2013. Disponível em: <http://www.plataformadh.org.br/category/relatorias/meio-ambiente/>.

_____. **A Indústria do Petróleo e Conflitos Ambientais na Baía de Guanabara: o caso do Comperj**. Plataforma Dhesca, 2013. Disponível em: <http://www.plataformadh.org.br/category/relatorias/meio-ambiente/>.

2012
A
2014

**RELATORIAS em
DIREITOS HUMANOS**





