

Direitos humanos e desigualdade no Brasil

Cadernos **2**

ANO XXII
2021

Adenauer

Direitos humanos e desigualdade no Brasil

EDITORA RESPONSÁVEL

Anja Czymmeck

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho
Estevão de Rezende Martins
Fátima Anastasia
Humberto Dantas
José Mario Brasiliense Carneiro
Leonardo Nemer Caldeira Brant
Lúcia Avelar
Mario Monzoni
Rodrigo Perpétuo
Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Reinaldo J. Themoteo

REVISÃO

Giselle Moura

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

IMPRESSÃO

Gráfica Cruzado

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XXII (2021), nº2
Direitos humanos e desigualdade no Brasil
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, julho 2021.
ISBN 978-65-89432-06-7

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

- 7 Apresentação**
- 11 Direitos Humanos e Políticas Públicas: o atual estado da arte**
Luiz Gustavo Carlos
Fernanda Barros dos Santos
- 29 A questão da terra e direitos humanos no Brasil: a questão indígena e quilombola**
Codjo Olivier Sossa
Elizângela Cardoso de Araújo Silva
- 47 O assassinato e os defensores dos Direitos Humanos na Amazônia: Josimo e Adelaide**
Ricardo Rezende Figueira
- 75 Direitos humanos e o princípio da subsidiariedade: as pessoas em primeiro lugar**
Thais Novaes Cavalcanti
- 99 O mapa regional das múltiplas desigualdades e do desenvolvimento humano no Brasil**
Eduardo José Grin
Fernando Burgos Pimentel dos Santos
Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes
Luís Paulo Bresciani
- 123 A desigualdade de gênero no Brasil em tempos de pandemia**
Patrícia Duarte Rangel

145 **O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10 como caminho para o combate à desigualdade social no Brasil**

Arnelle Rolim Peixoto
Antônio Lucas dos Santos da Mata

167 **Raça e violência no Brasil e nos Estados Unidos: as aproximações entre agendas políticas e acadêmicas (2004-2014)**

Paulo César Ramos
Sofia Helena Monteiro de Toledo

Apresentação

Após mais de setenta anos da proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela ONU, no Brasil a luta pelos direitos humanos segue nos dias atuais como um desafio. Os direitos humanos são direitos que dizem respeito à humanidade como um todo, uma vez que o objetivo é assegurar direitos fundamentais para qualquer pessoa, seja o direito à vida, direito à saúde, liberdade, moradia, segurança e acesso à justiça, entre outros. A desigualdade encontra-se estreitamente conectada com a luta pelos direitos humanos. Assim como os direitos humanos podem ser de primeira, segunda ou terceira geração, englobando variados aspectos da vida do indivíduo em sociedade, a desigualdade se ramifica em social, econômica, racial e de gênero. Um traço comum em relação a ambos os assuntos é que são grandes os desafios a vencer, para que o Brasil tenha uma melhor situação em termos de direitos assegurados, bem como em relação ao índice de desenvolvimento humano, de uma maneira geral.

Este número da série Cadernos Adenauer apresenta um conjunto de artigos que buscam contribuir com os debates sobre a situação atual em termos de luta pelos direitos humanos e contra a desigualdade no Brasil. A motivação para a escolha do tema desta publicação surge também devido ao complexo cenário que a crise sanitária da Covid 19 evidenciou, no que se refere à relação existente entre as condições socioeconômicas das pessoas e sua capacidade de enfrentar a pandemia e se proteger. A desigualdade no Brasil é fenômeno amplamente conhecido e estudado, contudo, as condições adversas encontradas na

sociedade de uma maneira geral durante a pandemia tornaram ainda mais evidentes as graves desigualdades existentes, e isto inclui a violação aos direitos humanos. Os oito capítulos que compõem este número da série Cadernos Adenauer buscam algumas das principais questões relacionadas a desigualdade e direitos humanos. O primeiro capítulo, escrito por Luiz Carlos e Fernanda Barros, analisa a situação da desigualdade sob o viés das políticas públicas. O segundo capítulo discute o acesso à terra no Brasil, com enfoque na luta de povos indígenas e grupos quilombolas em sua luta para ter seus direitos, expondo os duros desafios a enfrentar para o acesso a direitos previstos em lei. Elizângela Cardoso de Araújo Silva e Codjo Olivier Sossa são os autores. Ricardo Figueira traz uma reflexão sobre os graves perigos que ameaçam as pessoas que lutam em defesa dos direitos humanos. Em seu estudo são analisados os assassinatos de duas pessoas religiosas que atuavam em defesa dos direitos humanos na Amazônia brasileira, o padre Josimo Moraes Tavares e a irmã Adelaide Molinari. O quarto capítulo, escrito por Thais Cavalcanti, discute a importância do princípio de subsidiariedade e perspectiva oferecida, centrada na importância da pessoa humana como valor fundamental. O quinto capítulo, da autoria de José Eduardo Grin, Fernando Burgos Pimentel dos Santos, Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes e Luís Paulo Bresciani apresenta um mapa regional contendo uma série de indicadores de desigualdade no Brasil, incluindo também índices de desenvolvimento humano. No capítulo de número seis Patrícia Duarte Rangel examina diversos aspectos dos impactos da pandemia da Covid 19 na vida de mulheres, tanto no Brasil como no mundo. A partir de diversos indicadores são avaliados os índices de desigualdade de gênero, no âmbito de sua conexão com a emergência sanitária. Arnelle Rolim Peixoto e Antônio Lucas dos Santos Mata trazem no capítulo seguinte o debate sobre o tema do desenvolvimento sustentável, investigando o Objetivo Sustentável 10 como caminho para a luta contra a desigualdade social no Brasil. O oitavo capítulo, da autoria de Paulo César Ramos e Sofia Helena Monteiro de Toledo,

investiga as relações entre raça e violência, abordando agendas políticas e acadêmicas do Brasil e dos Estados Unidos.

Este conjunto de artigos aqui reunidos foi escrito por um grupo de pesquisadoras e pesquisadores altamente engajados em suas respectivas áreas de pesquisa, e temos a expectativa de que os estudos aqui reunidos possam chamar a atenção para a gravidade do tema, assim como a sua relação com a qualidade da democracia no Brasil.

ANJA CZYMMECK

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Direitos Humanos e Políticas Públicas: o atual estado da arte

Luiz Gustavo Carlos
Fernanda Barros dos Santos

Resumo

O artigo visa apresentar um panorama atual dos Direitos Humanos no Brasil e das Políticas Públicas a partir do contexto do agravamento da pandemia de coronavírus no país. Apesar das principais consequências da quarentena para a economia e o engodo social. Ainda, espera-se realçar que este período é caracterizado pelo quadro sistêmico de continuidades no terreno das iniquidades sociais, substancialidade de direitos e dignidade humana. Para tanto, sob parâmetros teórico-metodológicos far-se-á revisão bibliográfica, estudo de fontes secundárias, observação das medidas governamentais nesse ínterim. Por último, visa delinear as principais consequências da covid-19 para a pauta dos Direitos Humanos no Brasil.

Abstract

The article aims to present a current panorama of Human Rights and Public Policies from the context of the worsening of the coronavirus pandemic in Brazil. In spite of the main consequences of the quarantine for the economy and the social lure. Also, it is expected to highlight that this period is characterized by the systemic picture of continuities in

the field of social inequities, substantiality of rights and human dignity. To this end, under theoretical and methodological parameters, a bibliographic review will be carried out, secondary sources will be studied, and governmental measures in the meantime will be observed. Finally, it aims to delineate the main consequences of covid-19 for the human rights agenda in Brazil.

Introdução

A análise de Políticas Públicas em Direitos Humanos na conjuntura brasileira se apresenta como uma tarefa árdua para os especialistas, sobretudo por se tratar de um país de dimensões continentais, fincado no seio da América do Sul. Além disso, somos um país profundamente marcado por um longo e doloroso processo de colonização, baseado na exploração de terras e nas mazelas da escravidão. Esse passado colonial nos assombra até os dias atuais, visto que vicissitudes estruturais nasceram nesse período, bem como nos afeta direta e indiretamente no eixo cultural, econômico, político e das relações sociais. Por último, na concepção e implementação das garantias fundamentais inerentes ao Estado democrático de direito. Essas particularidades, congênicas, foram agudamente escancaradas ao longo da pandemia. A pandemia de Covid-19 foi capaz não só de desafiar os estados a pensar Políticas Públicas com vistas a mitigar os impactos socioeconômicos da quarentena e do distanciamento social, mas também de mediar os imbróglis que existiam antes do estado pandêmico.

O objetivo deste trabalho é examinar as Políticas Públicas em Direitos Humanos no cenário atual, marcado profundamente pela crise econômica e social alavancada pela disseminação do novo coronavírus. Não obstante, espera-se realçar que este período é caracterizado pelo quadro sistêmico de continuidades no terreno das iniquidades sociais, substancialidade de direitos e dignidade humana. Para tanto, sob parâmetro teórico-metodológico, pretende-se uma revisão bibliográfica, um

estudo de fontes secundárias e a observação das medidas governamentais nesse ínterim. Por último, este texto visa delinear as principais consequências da Covid-19 para a pauta dos Direitos Humanos no Brasil.

1. Políticas Públicas em Direitos Humanos: uma conceituação teórica

O tema das Políticas Públicas em Direitos Humanos apresenta enormes desafios do ponto de vista acadêmico e político por se tratar de uma questão multidisciplinar, com muitas vertentes e grupos de interesse. Essa característica desafia os especialistas a desfiar propostas e soluções inovadoras, haja vista que as Políticas Públicas tendem a participar do processo de maturação em seu ciclo de aperfeiçoamento. Em outras palavras, é salutar analisar o campo das Políticas Públicas a partir de uma visão holística, já que partem de procedimentos em que a diversidade de atores sociais dentro e fora do Estado, consoante a agenda pública, são acionados constantemente em sua formulação e realização.

Para melhor vislumbrarmos a dinâmica atual das Políticas Públicas, julgamos interessante defini-la conceitualmente, tendo em vista as múltiplas variantes inerentes à sua compreensão e aplicação. Cabe dizer que a gama conceitual é ampla e variada, no rol da literatura. No entanto, em comum o ator principal que gere o embate entre distintos grupos de interesse, em suas proposições e objetivos: é o governo. Segundo Celina Souza (2003), trata-se de um campo de conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Doutro modo, nesse processo de formulação de Políticas Públicas, o governo mobiliza a agenda pública de acordo com a mensuração dos objetivos a serem alcançados, bem como seus efeitos sobre as relações político-econômicas e sociais. Dessa forma, nortear o campo das Políticas Públicas significa

assinalar e questionar os movimentos do governo, quanto a sua definição, implementação, bem como as especificidades que o circundam (SOUZA, 2003, p. 13).

Nesses meandros, vale observar os Direitos Humanos à luz de suas características e historicidade. Haja vista que em sua gênese sobressai o direito à resistência dos povos e sua formulação ante as Revoluções Francesa (1789) e Burguesa em meados do século XVII e XVIII. A luta coletiva promulgada por entidades políticas e civis, com vistas a uma sociedade justa e igualitária. Tendo por instrumentos normativos cartas, declarações, pactos, protocolos, recomendações e outros remédios jurídicos vinculantes às nações irmanadas. Desde os primórdios da Declaração de Direitos Humanos (1948), as suas características apresentam *continuum* e constituem objetivos a serem alcançados. Cabe frisar que, na atualidade global conferida pela letalidade da Covid-19, os direitos humanos representam a salvaguarda à vida, portanto, sua efetivação é indispensável. Dentre o rol das suas prerrogativas, os direitos humanos são indissociáveis, inalienáveis, concorrentes, imprescritíveis, essenciais, inalienáveis, inexoráveis, irrenunciáveis, universais e históricos (BOBBIO, 2004). Entretanto, as diferenças quanto ao desenvolvimento econômico, social, político e histórico indicam o grau de efetividade e capacidade de implementação dos direitos humanos (BOBBIO, 2004). Nesse aspecto, a colonização dos povos, em meados do século XVIII e XIX, desenhou caminhos distintos entre as nações. A expansão ultramarina e o dualismo global Norte/Sul fomentaram divisões internas e a concretização da desterritorialização dos povos em um epistemicídio contínuo (HOBSBAWN, 2003). Em linhas gerais, consolidando a relação entre centro e periferia (SANTOS, 1994). Desse modo, tais processos genealógicos expõem as peculiaridades quanto à capacidade de emancipação dos países de Terceiro Mundo. Principalmente, no que tange à agenda dos direitos humanos.

A despeito da Declaração de Direitos Humanos se pronunciar em prol da universalidade e proteção dos direitos humanos em sua integra-

lidade, as tratativas, com ênfase à equidade, no cenário internacional concernente à descolonização dos povos africanos só ocorreu em 1981 com a Declaração dos Direitos Humanos e dos Povos, em Nairobi. Em confluência, a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993) ratificaram as garantias fundamentais das antigas ex-colônias dos impérios europeus, com intuito de emancipação e autodeterminação dos povos indígenas e africanos. O diagnóstico quanto à morosidade no direito internacional, segundo Herrera Flores (2001), no que concerne ao reconhecimento e à independência dos povos, se coaduna ao imperialismo assumido no desenho dos direitos humanos. Dentre eles: a racionalidade e a abstração de sua *práxis*. A primeira especificidade recai sobre a visão abstrata, vazia de conteúdo e referenciada no mundo Ocidental a respeito da identidade e do valor dessa identidade. Já a segunda, conforme identificou Flores, a visão localista baseada no ideal particular de cultura e no valor da diferença. Por esse prisma, o direito precederia a cultura e a identidade seria anterior à diferença (FLORES, 2001). De fato, a experiência brasileira tem apresentado uma série de desventuras concernente à abstração da cultura de direitos humanos, bem como na suplantação dos direitos voltados às identidades multiculturais na pós-modernidade (HALL, 2005). Nesse campo, os estereótipos associados à diferença, quais sejam, as identidades ligadas à etnicidade, sexualidade e religiosidade, dissociadas da normatividade, padecem por conta dos discursos persuasivos e das práticas suscitadas pelos extremismos partidários e governamentais. O que agudiza a produção e reprodução das assimetrias sociais, no formato das violências física e simbólica socialmente referenciadas (HALL, 2005).

2. O cenário brasileiro: entre atrasos e retrocessos

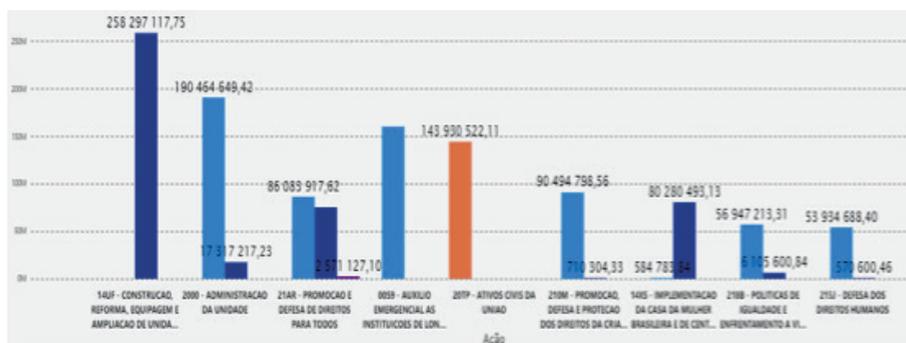
Tendo em vista o elevado índice de mortalidade da população brasileira pela Covid-19, se faz imprescindível articular os direitos humanos em meio às ações e políticas públicas vinculadas ao tema em tela. Vale

salientar que o primeiro caso de Covid-19 ocorreu no Estado de São Paulo. A primeira vítima foi um homem de 61 anos que havia viajado para a Itália durante o mês de fevereiro e foi acometido pelo vírus. Em comparação, a primeira morte registrada ocorreu em 12 de março de 2020. A vítima foi Rosana Aparecida Urbano, de 57 anos, diarista, que havia sido internada no Hospital Municipal Doutor Carmino Cariccio, na Zona Leste da cidade.¹

Em primeiro de junho de 2021, o Brasil registra um total de 16,62 milhões de casos confirmados de Covid-19, 465.199 mortos, bem como 68,24 milhões de doses da vacina aplicadas com primeira e segunda doses, computando 21,61% da população geral brasileira (OUR WORLD IN DATA, 2021). Não obstante, as medidas profiláticas e narrativas oficiais do Estado foram de refutação às orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Em contrariedade, conformou somente atos isolados de governadores e prefeitos no Sudeste, Norte e Nordeste. Coincidentemente, segundo informe do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, nos últimos dois anos de gestão, o orçamento somou cerca de R\$ 1,4 bilhão, sendo R\$ 610.446.878 autorizados em 2019 e R\$ 852.185.730, em 2020. De acordo com o órgão, houve aumento de 40% de 2019 para 2020 (MFDH, 2021). Ainda sob os parâmetros da Secretaria Nacional de Proteção Global pertencente ao Ministério predito, no tocante à pasta étnico-racial “População Negra e Povos e Comunidades Tradicionais”, destaca-se que as populações negras e indígenas serão amparadas pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR) de modo integral e transversal, conforme atuação anterior pela extinta Seppir (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) em 2015. Entretanto, segundo dados expostos pelo Ministério,

1 Primeiro caso confirmado de covid-19 no Brasil ocorreu em SP e completa seis meses nesta quarta-feira. **Jornal O Globo**. Portal G1. 26 de novembro de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/26/primeiro-caso-confirmado-de-covid-19-no-brasil-ocorreu-em-sp-e-completa-seis-meses-nesta-quarta.ghtml>. Acesso em: 2 mar. 2021.

o maior investimento recai sobre a “Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidade” e a menor das despesas recai sobre os investimentos concernentes à “Defesa dos Direitos Humanos”.



Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2021).

À vista disso, os índices versados acima apontam desequilíbrio proporcional à agenda dos direitos humanos no cenário interno. Principalmente quando conferida a pirâmide da desigualdade racial no país. A recalibragem no conjunto dos investimentos públicos tornaria menos aguda e crônica a mortalidade em massa dos expropriados e ampliaria a cobertura destes a partir das políticas públicas focais em direitos humanos. Cabe mencionar que as análises empreendidas por entidades civis aclaram que os impactos diretos e indiretos da pandemia da Covid-19 recaem severamente sobre as minorias étnico-raciais, quais sejam, a população negra, quilombola e os povos indígenas (CEBRAP, 2021 & Instituto Data Favela & Locomotiva, 2019). Haja vista as mazelas sociais anteriores à própria pandemia e suas consequências ante as iniquidades sociais (PAIXÃO, 2010), convém dimensionar o acesso desigual à saúde, educação, moradia, mercado de trabalho, alimentação e todos os serviços sociais básicos e produtos necessários à sobrevivência humana. Em decorrência disso, no dia 6 de maio de 2021, uma operação policial causou a morte de 29 pessoas na comunidade do Jacarezinho, Zona Norte do Rio de Janeiro. A operação foi realizada pela Polícia

Civil do estado e considerada a segunda maior chacina da história do Rio de Janeiro, pelo grandioso número de mortes e pela extrema violência impressa na comunidade que já sofria com as consequências da pandemia. O Instituto Fogo Cruzado contabilizou mais de 29 pessoas baleadas – entre eles, três policiais civis e duas vítimas de bala perdida. Algumas pessoas que estavam na estação do Metrô de Triagem, em simetria, foram vítimas das balas.² Esse triste episódio de extrema violência ilustra o nítido desinteresse do Estado em lidar com as questões da periferia, especialmente no que tange às vidas negras, que majoritariamente reside nas favelas e sofre com a violência policial. No entanto, as operações policiais nas favelas estavam suspensas graças a uma decisão³ do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, mas ainda assim a política de guerra às drogas segue sendo uma das únicas Políticas Públicas – e ineficientes –, para a segurança pública (TALLES, A.; AROUCA, L.; SANTIAGO, R., 2018). Neste recorte, os dados do *Atlas da Violência de 2020* indicam a diferenciação entre o homicídio de jovens negros e brancos e apontam que o número de jovens negros mortos cresceu 11,5%, enquanto o número de mortes de jovens de outras etnias reduziu (CERQUEIRA, D. et al, 2020).

2 Número de mortos em operação no Jacarezinho sobe para 29. Defensores de direitos humanos questionam a legalidade da ação. Agência Brasil. 8 de maio de 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-05/numero-de-mortos-em-operacao-no-jacarezinho-sobe-para-29>. Acesso em: 8 maio 2021.

3 O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, decidiu no dia 5 de agosto de 2020, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, na qual o Partido Socialidade Brasileiro (PSB) questiona a política de guerra às drogas do então Governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, por proibir as operações policiais nas favelas no período da pandemia, com ressalvo para casos excepcionais. Segundo o Ministro, a decisão foi tomada com o objetivo de não aumentar ainda mais a vulnerabilidade da população das favelas, que já sofriam arduamente com as mazelas impressas pelo avanço da pandemia. Ver mais em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=444960&ori=1>

Como se não bastassem altos índices de violência nas cidades brasileiras e a falta de investimento em políticas públicas eficientes para a área da segurança pública, as terras indígenas em todo o Brasil sofrem diariamente com os avanços do desmatamento e do garimpo ilegal. Segundo o atual Ministro de Estado do Meio Ambiente, Ricardo Salles, o seu objetivo era aproveitar a comoção nacional e atenção midiática alavancadas pela crise da pandemia de Covid-19 para mudar a legislação ambiental. Segundo o ministro, a ideia era fazer “passar a boiada”, como disse em reunião ministerial realizada no dia 22 de abril de 2020.⁴ Durante todo o ano de 2020 e o início de 2021, identificamos o elevado índice do desmatamento na região da Floresta Amazônica, pari passu a escalada nos conflitos com os povos indígenas. Segundo pesquisa divulgada pelo Instituto Socioambiental⁵, de janeiro a dezembro de 2020, uma área equivalente a 500 campos de futebol foi completamente destruída na região da Terra Indígena Yanomami, representando um avanço de 30% em relação aos anos anteriores. Em maio de 2021, os conflitos se acirraram ainda mais quando um grupo de garimpeiros atirou arbitrariamente contra grupos indígenas na região, fazendo com que a Polícia Federal tivesse que mandar reforços para a região.⁶ O exemplo do massacre na Terra Indígena Yanomami é apenas um reflexo do

4 Ministro do Meio Ambiente defende passar ‘a boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. **Jornal O Globo**. Portal G1. 25 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 2 fev. 2021.

5 O Instituto Socioambiental (ISA), ONG fundada em 1994, tem o objetivo de propor soluções de forma integrada a questões sociais e ambientais com foco central na defesa de bens e direitos sociais. Estudo disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/cicatrizes-na-floresta-garimpo-avancou-30-na-terra-indigena-yanomami-em-2020>

6 PONTES, Nádia. “Tenho medo de um massacre”, diz Yanomani após tiroteio. DW BRASIL. 12 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/tenho-medo-de-um-massacre-diz-yanomami-ap%C3%B3s-tiroteio/a-57504659>. Acesso em: 2 abr. 2021.

descaso da atual gestão para com as políticas socioambientais e para os povos da terra. Ainda nessa seara, podemos destacar a aprovação da alteração do texto base do projeto de lei do licenciamento ambiental (PL 3729/04), que define procedimentos e regras gerais a serem seguidas por todos os órgãos reguladores. O projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 13 de maio de 2021 e representa um passo inicial para o desmantelamento da legislação ambiental vigente, dando mais espaço ainda para empresas atuarem sem o devido cuidado e menos rigor na regulamentação. Segundo Capelari et al., a ascensão ao poder de ideologias ultraconservadoras tem promovido grandes mudanças na política ambiental brasileira, especialmente “por um esforço combinado de desmantelamento da política, luta contra o aprendizado, as negociações, a sociedade civil, as pesquisas científicas e os especialistas” (CAPELARI et al., 2020, p. 1703).

Em linhas gerais, no âmago das diferenças sociais, a pandemia desnudou o cimento histórico dos privilégios estruturais e estruturantes da sociedade brasileira, ou seja, calcados em disposições interseccionais, como a questão da mulher, o racismo e a estratificação social. Em uma lógica desigual entre estabelecidos *versus* outsiders (ELIAS e SCOTSON, 2000) – e submersos na quarta revolução industrial –, a pandemia tornou pública a precariedade das economias em vias de desenvolvimento e a precariedade da mão de obra. Outro fator relevante e potencializado no decorrer da evolução do diagnóstico epidemiológico do Brasil foi a violência contra a mulher. O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em 2020 destaca o número de 105 mil denúncias de violência contra mulher feitas pelos canais oficiais do governo, como o disque 100 e ligue 180.⁷ Segundo Pâmela R. Vieira, Leila P. Garcia e Ethel L. N. Maciel (2020), a violência contra a mulher é um fenômeno

7 Canais registram mais de 105 mil denúncias de violência contra mulher em 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/03/canais-registram-mais-de-105-mil-denuncias-de-violencia-contra-mulher-em-2020>. Acesso em: 12 jun. 2021.

global, presente nos mais diversos contextos políticos e socioeconômicos, porém dilatado durante a pandemia, sobretudo no cerne da violência doméstica. De acordo com as autoras, no contexto da quarentena, quando muitas famílias se viram obrigadas a ficar mais tempo dentro de suas casas, muitas mulheres passaram a sofrer mais com violência psicológica, física, patrimonial e afins, por parte de seus parceiros. Além da divisão desigual das tarefas domésticas, “durante o isolamento social, seja em regime de *home office*, seja na busca pela manutenção de uma fonte de renda no trabalho informal, o trabalho doméstico não dá folga. Pelo contrário, aumenta à medida que há mais pessoas passando mais tempo em casa” (GARCIA, L.; MACIEL, E.; VIEIRA, P., 2020, p. 1-3). Também convém frisar o aumento dos índices relacionados ao feminicídio nacional: só no Rio de Janeiro foram 250 mulheres vítimas de violência em 2020 (ISP, 2021).

Para finalizar, a face perniciosa da pandemia escancarou a condição econômica dependente e periférica brasileira (FURTADO, 2010), a exemplo da “uberização” do trabalhador sob efeito da crise econômica ajustada ao desemprego estrutural e conjuntural constante. A nação, hoje, registra cerca de 140 mil entregadores que fazem de doze a quinze viagens por dia (G1, 2020). No tocante ao mercado de trabalho, o trabalho informal no Brasil registra 41,6% dos trabalhadores⁸, aproximadamente 39,3 milhões de pessoas. Quanto ao grau de instrução, o índice aponta 62,4% daqueles que apresentam ensino fundamental incompleto, bem como com ensino superior, 21,9% (IBGE, 2020). Seguido pelo processo de precarização da mão de obra e perda de poder aquisitivo, na atualidade a inflação brasileira atingiu 6,10%; em 2020, o índice era de 5,20%. Associado diretamente ao valor da cesta básica, descortinamos que as grandes capitais alcançam média de R\$ 654,15 e R\$ 450,84 nos demais estados (DIEESE, 2021). Em correspondência, o salário-mínimo alcançou R\$ 1.100,00. Simetricamente, o Índice Geral de Preços (IGP-M) sofreu

8 Dados de 2019.

reajuste em 2020 para 23,14%, tendo em 2019 alcançado 7,3%⁹ e a média do Índice de Preços para o Consumidor IPCA aumentou de 4,81% para 4,85%¹⁰. Toda essa variação afeta diretamente o consumo populacional, haja vista o aumento do preço de bens e serviços, acarretando ainda maiores danos aos trabalhadores e setores médios da sociedade. Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), na média, os 10% mais ricos perderam 3% da renda com a pandemia, e os 40% mais pobres viram a renda familiar que vem do trabalho, descontando o auxílio do governo, cair mais de 30%¹¹. Nesse diapasão, dentre os direitos básicos à condição humana, a insegurança alimentar e pauperização da população são variáveis alarmantes à nação.

No campo das medidas efetivadas pelo Estado, residem as políticas públicas de transferência de renda elaboradas pelo governo federal. No cômputo geral, houve a concessão de R\$ 600 e R\$ 200, respectivamente, para auxílio emergencial (entre abril e agosto de 2020). Na atualidade, o valor gira em torno de R\$ 150, R\$ 250 e R\$ 375 (abril, maio e julho). A variação recai sobre o perfil elencado pelo Poder Executivo para recepção do mesmo. Neste caso, R\$ 150 para pessoas que moram só, R\$ 250 para famílias de duas ou mais pessoas e R\$ 375 para mães chefes de família monoparental. Segundo o governo, serão contempladas 40 milhões de pessoas inscritas no CadÚnico¹² e no Bolsa Família.¹³ Em suma,

9 CAVALLINI, Marta. Como fica o aluguel em 2021 com a alta do IGP-M. *Jornal O Globo*. Portal G1. 8 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/08/como-fica-o-aluguel-em-2021-com-a-alta-do-igp-m.ghml>. Acesso em: 2 mar. 2021.

10 UOL, 2021

11 G1, 2021.

12 O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Devem estar cadastradas as famílias de baixa renda, aquelas que ganham até meio salário-mínimo por pessoa; ou que ganham até 3 salários-mínimos de renda mensal ímimos

13 Calendário auxílio emergencial. Disponível em: https://download.uol.com.br/files/2021/03/419109389_calenda-CC-81rio_auxilioemergencial.pdf. Acesso em: 2 maio 2021.

são 14,3 milhões de desempregados no país, desalentados aproximadamente 6 milhões, bem como a população fora da força de trabalho, somada em 76,377 milhões (DIEESE, 2021).

Portanto, o aumento da inflação em paralelo à diminuição do Produto Interno Bruto (PIB) tem contribuído para miséria nacional, fuga de capitais e debandada das multinacionais do território – as quais cabe citar: Ford, Audi, Mercedes, Nike, Fnac, Walmart, Nikon, Brasil Kirin, Haagen-daz, Glovo, RR Donnelley, Lush Cosméticos, Kiehl's e Eli Lilly –, reforçando o acirramento da crise político-econômica.¹⁴

Sobretudo a respeito das medidas profiláticas suscitadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) quanto a *lockdown*, restrição de circulação e vacinação em massa, a retórica oficial tem sido pautada em narrativas de negacionismo, publicidade de medicamentos de eficácia não comprovada para o tratamento da Covid-19 pela OMS, lentidão na vacinação do povo e tem impulsionado ao retorno imediato dos setores populares e médios aos postos de trabalho. Em continuidade, no lastro das medidas propostas, o Poder Executivo suscitou o decreto de privatização do Sistema Único de Saúde (decreto nº 10.530/2020). Paralelamente, a redução de gastos com educação e ciência, flexibilização no porte e compra de armas (decreto nº 10.627/2021). Viu-se ainda a impulsão nacional para intervenção direta do Executivo no Poder Judiciário.

Conclusão

A crise socioeconômica impulsionada pela pandemia de Covid-19 no Brasil revelou os problemas estruturais e históricos que percorrem a nação. Tendo por localização no sul global e com base econômica agro-

14 A fuga das multinacionais. 14 de maio de 2021. Disponível em: <https://istoe.com.br/a-fuga-das-multinacionais/#:~:text=Tantas%20outras%20empresas%20seguem%20o,Cosm%C3%A9ticos%2C%20Kiehl's%20e%20Eli%20Lilly.> Acesso em: 2 maio 2021.

xportadora, visto que os preços dos bens manufaturados dispararam no mercado internacional devido às diversas paralisações na produção em decorrência do agravamento da pandemia, esse fator somou-se ao fraco desempenho econômico do país, o que culminou em uma grande desvalorização do real frente às moedas internacionais. Desse modo, a inflação e o aumento dos preços passaram a impactar na dieta básica dos brasileiros, inserindo o país no preocupante lugar da insegurança alimentar. Fatores esses que conformaram a fome e a miséria na rotina das famílias brasileiras. Todo esse cenário de encolhimento econômico em assonância com o periculoso negacionismo quanto às políticas de mitigação da doença, ligada à plena eficácia das vacinas produzidas no mundo todo, expôs o país a uma posição delicada, na qual as doenças virais se somam a comorbidades preexistentes. Em concomitância, a pandemia descortinou o longo caminho quanto à consolidação dos direitos humanos no Brasil e a morosidade em salvaguardar a vida de todos. Observamos retrocessos no que tange Políticas Públicas de combate à violência contra os grupos mais vulneráveis, com evidência a mulheres, negros e LGTQIA+. Em contrapartida, as políticas de Segurança Pública escoradas em violência irrestrita se mantiveram, o que auxiliou no adensamento de vítimas das incursões policiais nas favelas de todo o Brasil. Um processo cíclico que inseriu as famílias em situação degradante e contrário aos princípios da dignidade humana ratificado nas súmulas internacionais de Direitos Humanos.

Ainda que a vacinação no Brasil esteja ocorrendo abaixo da nossa histórica capacidade, ela representa a esperança de que somente a valorização do conhecimento científico, das Políticas Públicas Universais – como o Sistema Único de Saúde (SUS) –, dos valores democráticos e dos Direitos Humanos serão capazes de amparar o país, bem como proporcionar a retomada da sua posição de proeminência global.

Referências bibliográficas

ARRUTI, José Maurício; CRUZ, Cassius; PEREIRA, Alexander; SARTORI, Juliana; SOUZA, Caio Jardim; et al. O impacto da Covid-19 sobre as comunidades quilombolas. **Informativo Desigualdades raciais e Covid-19** | janeiro #6. Disponível em: <https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2021/01/Informativo-6-O-impacto-da-Covid-19-sobre-as-comunidades-quilombolas.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BOBBIO, Norberto, **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Despesas Públicas 2017-2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/despesas>. Acesso em: 2 jun. 2021.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana et al. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, Dec. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000601691&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 maio 2021. CERQUEIRA, D. et al. **Atlas da Violência 2020**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 11 maio 2021.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DO PARANÁ. O Covid-19 e as favelas. Disponível em: <https://crppr.org.br/covid19favelas/>. Acesso em: 1º abr. 2020.

DIEESE. Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos – Janeiro de 2021. Nota à imprensa em 8 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/anali-secestabasica/2021/202101cestabasica.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os Outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

FURTADO, Celso. Os desafios do desenvolvimento. (orgs). Francisco Luiz Corsi, José Marangoni Camargo – São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010. 260 p.

FLORES, Joaquín Herrera (ed.). **El Vuelo de Anteo. Derechos Humanos y crítica de la razón liberal**. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001.

HALL S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 10ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, 598p.

Luiz Gustavo Carlos é Coordenador de Projetos de Estado de Direito e Políticas Públicas da Fundação Konrad Adenauer. Graduou-se em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ) e faz parte do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Direitos Humanos da UFRJ (PPDH/UFRJ), onde cursa o mestrado e faz parte do Laboratório de Estudos Étnicos-Raciais (LERER/UFRJ).

Fernanda Barros dos Santos · Atualmente é Professora Adjunta do Núcleo de Estudos em Políticas de Direitos Humanos (NEPP-DH) e leciona no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos (PPDH) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi Pesquisadora Independente Visitante na University of Wisconsin-Milwaukee (UWM) (2019). É coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Relações Étnico-raciais (LERER). É Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (2017), Mestre em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2013), licenciada e graduada em Ciências Sociais pela mesma universidade (2010).

A questão da terra e direitos humanos no Brasil: a questão indígena e quilombola

Codjo Olivier Sossa
Elizângela Cardoso de Araújo Silva

Resumo

O tratamento social da história brasileira sobre a posse, o uso e a divisão de terras deve levar em consideração sistemas econômicos, políticos e sociais constituídos a partir do pacto colonial e características específicas do avanço da lógica capitalista de produção no campo e no desenvolvimento das cidades. Este artigo trata dos limites e desigualdades impostas aos povos indígenas e negros durante o Brasil Colônia e República, as mudanças ocorridas no século XX, bem como as principais expressões sociais que afetam e atingem o direito ao acesso à terra no contexto contemporâneo, destacando impactos para a garantia dos direitos humanos de populações indígenas e quilombolas. Este artigo tem como objetivo apresentar recortes históricos da questão do direito à terra de povos indígenas e quilombolas no Brasil, elaborado a partir de levantamento bibliográfico e documental realizado pelos autores: uma assistente social indígena da etnia Pankararu (Brasil, América do Sul) e um estatístico economista da etnia Adja (Benin, África), pesquisadores da questão indígena e negra-quilombola no Brasil.

Abstract

The social treatment in Brazilian history of the possession, use, and division of land must take into consideration economic, political, and social systems constituted from the colonial pact and specific characteristics of the advance of the capitalist logic of production in the countryside and in the development of cities. This article deals with the limits and inequalities imposed on indigenous and black people during Colonial and Republican Brazil, the changes that occurred in the 20th century, as well as the main social expressions that affect and reach the right to access to land in the contemporary context, highlighting impacts on the guarantee of human rights for indigenous and quilombola populations. This article aims to present historical clippings of the indigenous and quilombola peoples' right to land in Brazil, based on a bibliographic and documental survey carried out by the authors: an indigenous social worker from the Pankararu ethnic group (Brazil, South America) and an economist statistician from the Adja ethnic group (Benin, Africa), researchers on the indigenous and black-quilombola issue in Brazil.

1. Introdução

A desigualdade de acesso aos direitos fundamentais como educação, trabalho, renda, alimentação e saúde entre indivíduos tem marcado a história econômica brasileira. A população negra e indígena no Brasil sofreu e continua sofrendo os impactos da pobreza no campo e na cidade, cuja principal característica é a privação, tanto social, como política e econômica.

Durante todo o período colonial, as populações indígenas no Brasil passaram por diferentes processos de dominação, resistência, destruição física e cultural. No caso dos povos originários, os aldeamentos representaram a fixação coletiva de indígenas em determinados territórios, como parte das estratégias da organização da produção colonial.

As aldeias indígenas resultaram das investidas da Coroa Portuguesa, com vistas a garantir força de trabalho controlada e disponível para a escravidão. Com o passar do tempo e com a superação da escravidão indígena, a aldeia assume diversas funções para as relações e organização social dessas populações, chegando a representar o espaço tradicional coletivo de afirmação da identidade, da cultura e da solidariedade intergeracional.

A população negra vinda da África, após longos séculos de escravidão e resistência no Brasil, passou por vários processos de migrações compulsórias. A organização dos negros escravizados possibilitou a criação de estratégias de resistência, em particular, de ocupação, produção e reprodução social em territórios muito peculiares, como foi o caso da formação dos quilombos. Os quilombos são definidos como comunidades constituídas e organizadas por negros e, em determinadas ocasiões, em conjunto com indígenas “escravizados” fugitivos das lavouras canavieiras e da mineração. Os quilombos representavam uma experiência de autonomia social e de luta por liberdade¹. No Brasil, hoje existem quilombos indígenas, quilombos urbanos, além da presença indígena e negra de origem quilombola agrupada e/ou dispersa nas cidades, fora dos territórios de origem, em processo de afirmação e construção de novos territórios.

Importante ressaltar que “Territórios Indígenas” é um conceito diferente de “Terra Indígena”. O território é um espaço cultural e geográfico habitado por um grupo social com lógica interna de organização social (OLIVEIRA, 1993, p. 10). Terra indígena é a condição jurídica de um território já demarcado, homologado e oficialmente reconhecido pelo Estado Brasileiro.

1 No Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003, em seu artigo 2º, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2007, p. 11).

A categoria terra indígena é antes de tudo uma categoria jurídica, definida em lei, para ser operacionalizável administrativamente no sentido de definirem-se fisicamente áreas para diversos grupos indígenas. Conforme a Constituição de 1988, [...] o direito de posse e usufruto dos recursos naturais dos índios antecede às terras que ocupam, preexiste à sua regularização [...] preexiste à sua demarcação (LEITE, 1993, p. 9).

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais instituída pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, define no Art. 3º, para os fins do Decreto e do seu Anexo, o conceito de Povos e Comunidades Tradicionais como: Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007). Os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais demandam diversas políticas públicas, realização de ações e atividades que atendam os objetivos dessa política para a garantia dos direitos dos povos que vivem em comunidade e agrupamentos indígenas e quilombolas, considerando a orientação de atuação intersetorial, integrada, coordenada, sistemática no âmbito da política pública.

2. A presença indígena e negra quilombola no Brasil

De acordo com Almeida (2010), os povos indígenas tiveram participação essencial nos processos de conquista e colonização em todas as regiões da América. Na condição de aliados ou inimigos, eles desempenharam importantes papéis na construção das sociedades colonial e pós-colonial. Embora os povos negros e indígenas tenham um papel fundamental na construção histórica, social, econômica e cultural do

Brasil, eles continuam numa situação difícil quanto ao acesso à educação, à saúde e à tecnologia de informação e de comunicação, afetados por expressões reais de racismo ambiental e institucional.

De acordo com dados do Censo demográfico realizado pelo IBGE 2010, existem no país mais de 896.917 indígenas distribuídos na área urbana e rural, um total de 305 etnias, falantes de 274 línguas. A taxa de alfabetização das pessoas indígenas de 15 anos ou mais revelou-se abaixo da média nacional, situada em 90,4%, sendo que nas terras indígenas 32,3% nessa faixa ainda não são alfabetizados e 17% não falam português.

Esses dados demonstram que a expansão das políticas públicas na área da educação indígena constitui um desafio permanente com destaque para a população que vive nas terras indígenas (zona rural). De acordo com o mesmo Censo (2010), no que se refere ao abastecimento de água em terras indígenas, 37,7% de domicílios são servidos por poços ou nascentes, além da rede geral de distribuição (30,8%) e de rios, açudes ou igarapés (23,8%).

Hoje, a maioria do povo indígena localiza-se na zona rural, representada por 94,98%, e apenas 5,02%, na zona urbana segundo o IBGE, 2010.

Segundo Sampaio e Ferreira (1977), o estudo da pobreza rural no caso da região Nordeste do Brasil justifica-se pela importância do setor agrícola e pelas condições de vida precárias a que ainda está sujeita boa parte da população rural.

É evidente que as populações indígenas e quilombolas estabeleceram-se predominantemente em territórios caracterizados pela ruralidade da vida no campo, uma identidade que vai além da relação agrícola, como explica Kraemer (2006, p. 15):

A ruralidade não somente como território agrícola, mas como um espaço de vida onde as pessoas desenvolvem laços sociais, culturais, de trabalho e de pertencimento, sendo fundamental a inclusão deste debate nas agendas governamentais orientando políticas públicas.

QUADRO 1. Estimativa de localidades indígenas e quilombolas segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação (2019)

Localidades Indígenas				
Unidade Federal	Terras Indígenas oficialmente delimitadas	Agrupamentos indígenas	Outras localidades indígenas	Totais
Brasil	632	5.494	977	7.103
Norte	305	3.968	231	4.504
Nordeste	79	732	400	1.211
Sudeste	45	112	217	374
Sul	77	139	85	301
Centro-Oeste	126	543	44	713

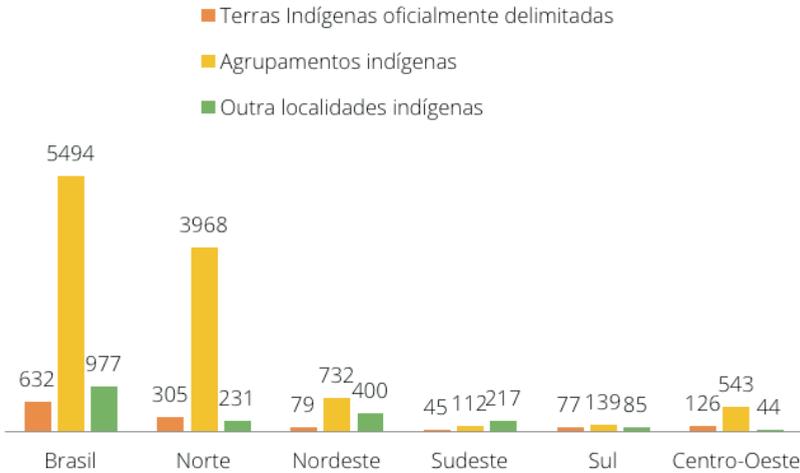
Fonte: IBGE, Informações em consolidação para o Censo Demográfico 2020.

De acordo com os dados antecipados na edição especial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), lançado em 2020 em virtude do enfrentamento à pandemia de Covid-19, as localidades indígenas estão distribuídas em 827 municípios brasileiros.

Do total de localidades, 632 são terras indígenas oficialmente delimitadas. O restante constitui 5.494 agrupamentos indígenas, sendo 4.648 dentro de terras indígenas e 846 fora desses territórios. As demais 977 são denominadas outras localidades indígenas, aquelas onde há presença desses povos, mas a uma distância mínima de 50 metros entre os domicílios. O IBGE considera localidade todo lugar do território nacional onde exista um aglomerado permanente de habitantes. Já os agrupamentos são o conjunto de 15 ou mais indivíduos em uma ou mais moradias contíguas (até 50 metros de distância) e que estabelecem vínculos familiares ou comunitários (IBGE, 2020).

Do “Censo 2010 até as estimativas de 2019, o número de localidades indígenas deu um salto de 1.856 para 7.103” (IBGE, 2020). O que representa a identificação e reconhecimento da existência de números muito maiores da presença indígena em diversas localidades do Brasil.

GRÁFICO 1. Estimativa de localidades indígenas (2019)



Fonte: IBGE, Informações em consolidação para o Censo Demográfico 2020.

Como podemos observar no gráfico, o maior número representativo da presença indígena no Brasil está no Norte, “essa é a região com o maior número de localidades indígenas, 4.504, reunindo 63,4% do total. Em seguida vem o Nordeste, com 1.211, o Centro-Oeste com 713, o Sudeste com 374, e o Sul, com 301 localidades indígenas” (IBGE, 2020).

De acordo com o Censo de 2010, o número de comunidades quilombolas no Brasil era de 3.045. Maior número concentrado na região Nordeste, com 63,05%, seguido respectivamente pela região Norte (11,69%), 4,70% na região Centro-oeste, 14,71% na região Sudeste e 5,85% na região Sul do país².

2 Instituto Social Ambiental. Unidade de Conservação no Brasil, Territórios remanescentes de quilombolas Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rios-de-ocupa%C3%A7%C3%A3o-tradicional/territ%C3%B3rios-remanescentes-de-quilombos>>. Acesso em: 24 de outubro de 2018.

QUADRO 2. Localidades quilombolas no Brasil

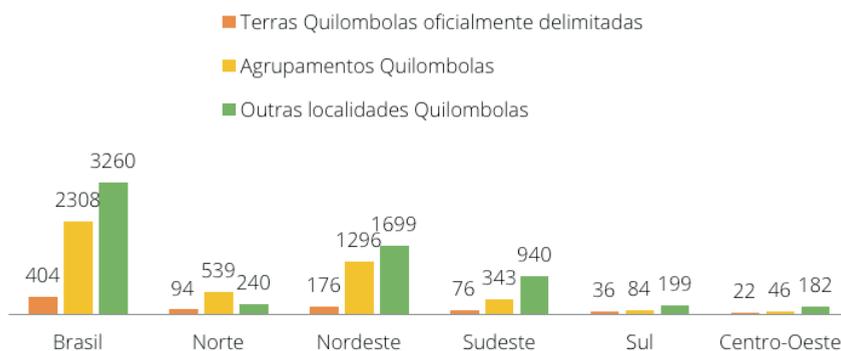
Localidades quilombolas				
Unidade Federal	Terras Quilombolas oficialmente delimitadas	Agrupamentos Quilombolas	Outras localidades Quilombolas	Totais
Brasil	404	2.308	3.260	5.972
Norte	94	539	240	873
Nordeste	176	1.296	1.699	3.171
Sudeste	76	343	940	1.359
Sul	36	84	199	319
Centro-Oeste	22	46	182	250

Fonte: IBGE, Informações em consolidação para o Censo Demográfico 2020.

Os dados do IBGE (2020) referentes às localidades quilombolas identificam:

[...] o total de localidades, 404 são territórios oficialmente reconhecidos, 2.308 são denominados agrupamentos quilombolas e o restante, 3.260, identificados como outras localidades quilombolas. Entre os agrupamentos, 709 estão localizados dentro dos territórios quilombolas oficialmente delimitados e 1.599 fora dessas terras.

GRÁFICO 2. Estimativa de localidades Quilombolas (2019)



Fonte: IBGE, Informações em consolidação para o Censo Demográfico 2020.

Observa-se que o Nordeste é a região que possui o maior número de localidades quilombolas, são 3.171, pouco mais da metade do total.

Em seguida vem o Sudeste com 1.359 quilombos. O restante está dividido nas regiões Norte (873), Sul (319) e Centro-Oeste (250) (IBGE, 2020).

3. A questão da terra e violação dos direitos originários fundamentais

A relação entre indígenas, povos quilombolas e a terra envolve diversas problemáticas da questão fundiária no Brasil, desigualdades do acesso e uso da terra: violências sofridas por indígenas em conflitos diretos com ruralistas, donos do agronegócio, acarretando consequências nefastas para os povos que ainda vivem no campo.

A invasão, ocupação e exploração da terra, dos seus recursos naturais e de todos os bens na formação do país foram e são determinantes para as transformações radicais que os povos originários e negros passam no momento contemporâneo.

Um longo processo de devastação física e cultural eliminou grupos gigantescos e inúmeras etnias originárias e de origem africana, especialmente através do rompimento histórico entre os índios, negros, a terra e todo o ecossistema, colocando sob ameaças a própria continuidade da existência da vida indígena e do povo quilombola e sua possibilidade de autodeterminação e auto-organização, produção e reprodução social.

As formas específicas de organização social dos povos originários estão presentes em elementos que dão unidade inter e intraétnica de diversas expressões da cultura do trabalho, organização econômica, social e vivências espirituais.

De acordo com Almeida (2010, p. 31), “em toda a América havia inúmeros povos distintos que foram chamados de índios pelos europeus que aqui chegaram”, classificados pelos portugueses com o intuito de viabilizar os objetivos da colonização. Nas investidas etnocêntricas,

o colonizador era a referência. Assim, os nativos foram classificados em dois grupos de índios: “aliados” e “inimigos”. O povo negro, por sua vez, advindo de diversas regiões da África por meio do tráfico e da violência da escravidão, foi destituído de seus vínculos com a terra de origem, tendo rompimento drástico com redes de parentesco, vínculos consanguíneos e proibição radical da expressão de sua língua e cultura. A prática colonizadora atuava no sentido de apagar todo traço de identidade e memória social dos negros e indígenas para constituir força de trabalho compulsória integralmente disponível para a exploração do trabalho.

Por dentro da reprodução histórica de preconceitos e de toda forma de violência da escravidão, perseguições e catequização, também se registrou a diversidade de formas de organização social e resistência dos povos originários e negros de origem africana efetivamente por meio da constituição das fronteiras étnicas e territoriais.

Muitas são as formas históricas de acesso, uso e apropriação da terra. Esses são processos que geram diversos conflitos na história da humanidade. No caso específico da realidade brasileira, a terra, na sua dimensão política e econômica, é um bem que envolve muitas tensões e conflitos de disputa. Por se tratar de um meio de produção de riqueza bastante valioso, dispondo de diferentes possibilidades de exploração, o seu acesso, uso e apropriação são desiguais, envolvendo violência institucional, material e estratégias políticas que promovem concentração e expropriação. Trata-se aqui da constituição do latifúndio.

A realidade de acesso, uso e apropriação das terras brasileiras é resultado de uma condição colonial de longa exploração. É importante recordar as consequências nocivas do sistema colonial secular que, além de devastar física e culturalmente as populações originárias e negras, também garantiu a instituição das grandes propriedades privadas nas mãos de poucos. Referimo-nos à grande concentração de terras nas mãos de classes agrárias que exerceram seu violento poder de dominação e exploração dos trabalhadores do campo através de múltiplas formas de expropriação.

A Lei de Terras de 1850 foi chamada de “batismo do latifúndio”. Depois do longo processo de concessões do sistema de sesmarias, por meio do qual a Coroa portuguesa atribuía o poder de exploração de determinadas extensões de terras a sesmeiros com vistas à produção, a referida lei condiciona o acesso à terra exclusivamente por meio da compra. Nesse contexto também se alargou a grilagem, caracterizada pela falsificação em larga escala de documentações de posse de terra.³

A legitimação do latifúndio no Brasil é marcada por estratégias (i) legais e políticas que favoreceram economicamente as classes dominantes no meio agrário até os dias atuais. É também a base da violência social, desagregação, desaldeamento e superexploração das massas pobres trabalhadoras do campo, indígenas e negras do nosso país.

É com o avanço das formas capitalistas de exploração do campo brasileiro que a relação entre indígenas, lavradores, quilombolas vive constantes ameaças de expropriação e reprodução das formas de rompimento com seu principal meio de reprodução da vida: a terra. Temos inúmeros casos na realidade brasileira de expulsão de populações ribeirinhas, tradicionais, quilombolas, pesqueiras pela ação predatória do grande capital nas investidas dos grandes empreendimentos (hidrelétricas, barragens, exploração de minérios, de madeira, entre tantos outros).

Dos primeiros anos da colonização até a Lei de Terras (séculos xv-xix), ocorre uma destruição radical das populações originárias e negras, ambas com o desgaste físico resultante da escravidão, além das doenças adquiridas e violências que resultaram em mortes de contingentes humanos⁴. Os indígenas e negros sobreviventes que escaparam dessas con-

3 SILVA, E. C. de A. Povos indígenas e o direito à terra na realidade brasileira. *Serv. Soc. Soc.* (133), Set.-Dez., 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/rX5FhPH8hjdLS5P3536xgxf/?lang=pt#fn2>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

4 Consultar a análise da escravidão e extermínio indígena em: SCHWARTZ, Stuart B. Escravidão indígena e o início da escravidão africana. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz e GOMES, Flávio dos Santos (Orgs.). **Dicionário da escravidão e liberdade**: 50 textos críticos. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

dições adentram na dispersão e diversas formas de migrações compulsórias, produto da expulsão de seus territórios. A Lei de Terras exerceu a função de institucionalizar formas de expropriações.

Os povos que viveram após os massacres e adentraram os sertões e outras regiões de difícil acesso no país, durante o século XX, formando quilombos e aldeias, continuam ameaçados com os avanços de formas de exploração capitalista no campo, capitalização e mercantilização das águas e dos bens comuns dos ecossistemas.

Os processos constantes de expulsão de indígenas e negros quilombolas levam-os a compor, em regiões predominantemente urbanas, a massa de trabalhadores espoliados e em condições de extrema precariedade, seja nas pequenas ou nas grandes cidades, em situações de pobreza, com seus direitos fundamentais violados em situação de insegurança alimentar e insegurança de renda.

Com o avanço do capitalismo no campo, a terra cumpre a função de mercadoria (“terra de negócio”, nos termos de José de Souza Martins). Desse modo, a questão da “propriedade” da terra no Brasil é complexa. Em termos legais, dispomos de muitas modalidades de posse, porém a realidade e a legislação são instâncias marcadas pela desigualdade.

Na base dos conflitos de terra no Brasil está o interesse capitalista da burguesia agrária pela exploração da grande riqueza natural existente nas terras ainda ocupadas por comunidades indígenas e povos quilombolas, atingindo os limites da força política e econômica das diferentes modalidades de trabalhadores do campo.

[...] o que se observa em relação à terra no Brasil é uma complexa realidade que envolve, de um lado, múltiplas formas de acesso coletivo e comunitário, e lutas pelo seu controle democrático, no que diz respeito a terras indígenas, quilombolas, tradicionalmente ocupadas ou ocupadas pelos movimentos sociais em luta pela Reforma Agrária; e, de outro, a reafirmação de formas monopolistas de controle da propriedade da terra no Brasil, favorecidas por ações das diversas esferas do Estado brasileiro,

seja quando nega a titulação de terras indígenas, rejeita o reconhecimento de terras quilombolas e não legitima terras tradicionalmente ocupadas, seja quando não desapropria para fins de Reforma Agrária as terras que descumprem a função social, favorece a grilagem de terras, garante a manutenção de latifúndios improdutivos intocados e preserva o direito de propriedade de quem utiliza mão de obra escrava (CALDART et al. 2012, p. 444).

De acordo com o Relatório da Comissão Pastoral da Terra sobre os casos de violência no campo: A mineração, as hidrelétricas e as madeiras se expandem exigindo do poder público a construção de linhas, portos, o asfaltamento e a abertura de estradas e de hidrovias e, conseqüentemente, a valorização das terras. Está pronto o caldo para o aumento e o acirramento dos conflitos e, sobretudo, para o crescimento da concentração da propriedade latifundiária (CPT, 2015, p. 10).

O incessante interesse do grande capital continua a ameaçar as vidas dos povos das florestas, ribeirinhos, pesqueiros, quilombolas e indígenas que vivem uma relação com a terra-natureza não mercadológica. O processo de acumulação e renovação das formas de exploração do capital requer processos ampliados de expropriação. Essa lógica de exploração capitalista se depara com a resistência dos trabalhadores e lideranças organizados(as) do campo, usa das violências física, patrimonial e institucional para garantir a apropriação injusta e desigual da terra.

4. O direito à terra como direito fundamental de indígenas e quilombolas

No Brasil, indígenas e africanos escravizados encontravam-se atuando lado a lado durante o período colonial. As formas de resistência e constituição de novos territórios em certas ocasiões também ocorrem articuladas.

Conforme Baniwa (2012), na década de 1970, emerge um movimento pan-indígena que ganhou ampla dimensão no continente latino-americano e conquistou direitos constitucionais nas décadas de 80 e 90 do século XX – defesa do direito à particularidade e à diversidade e denúncia das injustiças étnicas. Com a abertura política no país e a força participativa dos movimentos em favor da Constituinte, a questão indígena passa a ganhar mais espaço na agenda política brasileira no sentido de reverter o quadro de retrocessos legais. No Brasil, com a aprovação da Constituição de 1988, a ideologia da unicidade do Estado se afirmou como coisa do passado.

Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural (Artigo 3) [...] Os povos e indivíduos indígenas têm direito a não sofrer assimilação forçada ou a destruição de sua cultura (Artigo 81). (Nações Unidas, 2008)

A Constituição Federal (CF de 1988) apresenta mudanças significativas no que se refere à orientação da ação do Estado, reformulando os seus mecanismos de ações voltadas aos povos indígenas. No que se refere ao conceito de “terras indígenas”, a CF de 1988 no parágrafo 1º de seu artigo 231, define:

São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (BRASIL, 1988).

A incorporação da exploração da força de trabalho de origem africana não significou a suspensão completa da exploração da força de trabalho indígena em situação de escravidão: “Juntos e misturados esta-

vam nas lavouras canavieiras, naquelas de alimentos, pastoreando gado, e/ou transportando mercadoria” (SCHWARCZ e GOMES, 2018).

É certo que não houve qualquer reconhecimento formal de terras de ex-escravos que sucedesse imediatamente à Abolição datada de 1888. O direito à regularização fundiária das chamadas comunidades quilombolas está descrito na Constituição Federal Brasileira de 1988, Artigo 68⁵: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos”. Segundo Alfredo Almeida,

No que concerne ao dispositivo constitucional, mais exatamente o Art. 68 das Disposições Constitucionais Transitórias, o pano de fundo da referência implicaria o como resolver juridicamente os problemas, dentre eles, o agrário, dos segmentos sociais que estiveram submetidos à escravidão formal em passado recente. Em outras palavras, como assegurar aos descendentes de escravos a condição de cidadãos com plenos direitos, iguais aos demais (ALMEIDA, 1998, p. 53).

No caso das comunidades quilombolas, destaca-se que o “uso difuso da categoria quilombo, ressemantizada e tornada fator de mobilização política, reveste-se hoje de um significado de afirmação étnica, que transcende, entretanto, à ideia jurídica de reparo de injustiças históricas” (ALMEIDA, 1998, p. 53).

O território é o direito básico das comunidades indígenas e quilombolas. O reconhecimento e a proteção jurídica do direito aos territórios tradicionais e a disposição de oferta de políticas públicas para indígenas e negros, seja no campo ou na cidade, são condição essencial para a continuidade da vida desses povos.

Quando o Estado brasileiro reconhece o direito de indígenas e quilombolas à terra e ao território que tradicionalmente ocupam, garante

5 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

direitos fundamentais, como o uso dos bens comuns próprios do ecossistema e da condição ambiental, além de outros direitos que são dependentes da titulação e demarcação das terras, como: os direitos econômicos que garantem a segurança alimentar e a produção, o direito ao meio ambiente sustentável e o direito à cultura.

A demarcação de terras indígenas e delimitação das terras quilombolas (com título coletivo e definitivo) em todo o Brasil possibilitam a segurança jurídica que subsidia todo o processo de planejamento da política pública na diversidade de políticas setoriais, dando suporte à definição de ações e orçamento que garantam a oferta de serviços na área de educação, saúde, assistência social, infraestrutura e saneamento básico nos territórios, o que é condição primordial para o desenvolvimento socioterritorial sustentável.

5. Considerações finais

Conclui-se reafirmando a importância das organizações locais, regionais e nacionais dos povos indígenas e quilombolas no Brasil, bem como dos apoiadores das causas étnico-raciais e de natureza ambiental com expressão da luta em defesa dos direitos humanos dessas populações.

No decorrer do século XX, ocorreram muitas transformações positivas tanto na dimensão institucional de organização dos serviços de regularização das políticas, como na atuação direta do Estado e dos órgãos de proteção em favor do avanço na legislação de proteção. Embora com elementos e instrumentos contraditórios, houve processos de mapeamento que favoreceram a visibilidade da presença dessas populações no território brasileiro, bem como, ainda que de forma limitada, a organização de dados e registros oficiais que dimensionaram a condição concreta da realidade desses povos.

No entanto, as comunidades indígenas e quilombolas ainda enfrentam a escassez de serviços básicos em seus territórios de origem, como

educação, incentivo e apoio ao trabalho e à produção agrícola. A não disponibilidade de condições tecnológicas para garantir a produção mínima de alimentos, o caso do não acesso à água e à formação técnica para uso de tecnologias sociais voltadas ao enfrentamento de períodos de longa estiagem, além do avanço predatório dos grandes empreendimentos capitalistas de exploração dos recursos naturais, representam o empobrecimento e migrações compulsórias dos povos dos seus territórios de origem para a vida urbana, periférica e desprotegida.

A proteção do uso coletivo da terra e a oferta de políticas públicas que garantam direitos fundamentais são a condição primordial para a proteção do direito à vida das comunidades e povos indígenas e quilombolas; significam a garantia da continuidade da existência desses povos no Brasil, historicamente fundamentais para a construção desse país.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Maria Celestino de. **Os índios na história do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Quilombos: Repertório Bibliográfico de uma Questão Redefinida (1995-1997). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. BIB, Rio de Janeiro, n. 45, 1.º semestre de 1998.

BANIWA, Gersem. A conquista da cidadania indígena e o fantasma da tutela no Brasil contemporâneo. In: RAMOS, Alcida Rita. **Constituições nacionais e povos indígenas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

CALDART, Roseli Salet et al. (Orgs.). **Dicionário da educação do campo**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, São Paulo: Expressão Popular, 2012.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo – Brasil 2015**. Goiânia: CPT Nacional, 2015.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Política Indigenista**, 2016. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/>>. Acesso em: set. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_pt.pdf>. Acesso em: nov. 2016.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010/PNAD. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 25 nov. 2018.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Informações em consolidação para o Censo Demográfico 2020. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: jun. 2021.

KRAEMER, Luciane. Dissertação de Mestrado. A assistência social e a população rural na região da produção do RS: a (in)visibilidade como condicionante da garantia de acesso. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, RS, 2006.

LEITE, Jurandyr Carvalho Ferrari. “Uma proposta para o monitoramento e análise das terras indígenas”. In.: **Atlas das terras indígenas no Nordeste**. Projeto Estudos Indígenas no Brasil. PETI, Museu Nacional, UFRJ, 1993.

OLIVEIRA, João Pacheco de. “A viagem da volta”: reelaboração cultural e horizonte político dos povos indígenas no Nordeste. In.: **Atlas das terras indígenas no Nordeste**. Projeto Estudos Indígenas no Brasil. PETI, Museu Nacional, UFRJ, 1993.

SAMPAIO, Yony & FERREIRA, José. **Emprego e pobreza rural**. Recife: CME, 1977.

SCHWARCZ, Lília Moritz; GOMES, Flávio dos Santos (Orgs.). **Dicionário da escravidão e liberdade**: 50 textos críticos. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Codjo Olivier Sossa · Beninense da etnia Adja, Estatístico, Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Doutorando em estatística no Programa de Pós-Graduação em Estatística da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). oliviersossa@gmail.com

Elizângela Cardoso de Araújo Silva · Indígena da etnia Pankararu da Aldeia Bem Querer de Cima, Sertão de Pernambuco. Assistente Social, Doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). elizpankararu@gmail.com

O assassinato e os defensores dos Direitos Humanos na Amazônia: Josimo e Adelaide

Ricardo Rezende Figueira¹

Resumo

O artigo apresenta duas histórias de assassinatos de lideranças religiosas na Amazônia brasileira, a de um padre afrodescendente, de 32 anos, e de uma religiosa, de antepassados italianos, de 47 anos. As histórias revelam a tensão no campo, os conflitos fundiários e os riscos que corriam os defensores de direitos humanos em meados dos anos 1980 e como as mortes foram e têm sido interpretadas. Ambas são apenas a ponta do iceberg de uma trágica história de violação dos direitos humanos, sejam civis ou sociais, que persistiu nas décadas seguintes. Aqueles que se manifestam em favor dos empobrecidos e perseguidos e contra as políticas de concentração das terras, da escravidão de pessoas e da destruição do meio ambiente podem ser mortos.

1 Agradeço às pessoas com as quais conversei para recompor as memórias de fatos ocorridos há mais de três décadas e ouvir narrativas com filtros diferentes ou convergentes com os meus: Adilar Daltoé, Airton Pereira, Aton Fon, Emmanuel Wanberg, Girolamo Treccani, irmãs Angelita Fernandes, Béatrice Kruch (Bia) e Marie Madeleine Hausser (Mada), João Roberto Ripper, José Batista Afonso, Lourdes Lúcia Goi, Osnera Silva Vieira, Patrick O’Sullivan, Paulo Roberto Ferreira, Ricardo Dias e Xavier Plassat.

Abstract

The article presents two stories of murders of religious leaders in the Brazilian Amazon region, that of a 32-year-old Afro-Brazilian priest, and a 47-year-old religious sister of Italian ancestry. The stories reveal the tension in the rural areas, the conflicts over land ownership and the risks human rights defenders took in the middle of the 1980s, and how the deaths were interpreted then and are interpreted now. Both killings are only the tip of an iceberg of a tragic history about the violation of human rights, civil and social, that continued into the following decades. Those who show public support for the poor and persecuted and against the policies of land concentration, of the enslavement of human beings and the destruction of the environment are likely to be killed.

Introdução

A lista dos assassinados no Pará e na Amazônia brasileira² é grande. São crimes relativos à posse e ao uso da terra, atingem crianças, mulheres, inclusive grávidas, posseiros e garimpeiros (FERREIRA, 2019) e, até 1995, trabalhadores submetidos ao trabalho escravo. A morte tem atingido também defensores dos direitos humanos, lideranças sindicais, políticas (CARVALHO, 1994), religiosas e ambientais (PEREIRA, 2015a). Neste artigo trago à tona duas histórias: a de padre Josimo Moraes Tavares e a de irmã Adelaide Molinari. Poderia escrever outras histórias, como aquelas de lideranças sindicais e políticas, como a dos camponeses Raimundo Ferreira Lima, João Canuto, Expedito Ribeiro de Souza, Brás Antônio de Oliveira (FIGUEIRA, 2014 e 1986), José Dutra da Costa e Virgílio Sacramento (SACRAMENTO, 2012); a dos advogados

2 Há publicações anuais da Comissão Pastoral da Terra, intituladas *Conflitos no Campo, Brasil* e o ano correspondente, que são fontes preciosas de informações sobre o tema. Há uma publicação do Movimento Sem Terra (1987), baseado em pesquisas em fontes diversas, também interessante.

Paulo Fonteles (CARVALHO, 1994) e Gabriel Pimenta; da irmã Dorathy Stand e dos padres Ezequiel Ramim e João Bosco Penido Burnier; das lideranças ambientais José Claudio Ribeiro da Silva e Maria do Espírito Santo.

Quando foram assassinados, Josimo e Adelaide conviviam com a disputa fundiária e política e o fim da ditadura, imersos em um contexto de conflito social de grande proporção e muitas expectativas. Foram capazes de compreendê-lo? Cada um, no seu jeito e na sua forma de se relacionar com o mundo, deu sua resposta e a interpretaram, posteriormente, os seus amigos e inimigos, com seus respectivos filtros. E, para alguns, ambos se tornaram símbolos da resistência em tempos sombrios.

Os fatos e as suas narrativas: dois assassinatos

Em 1980, Josimo, padre, tinha 32 anos. Era de baixa estatura, sorriso fácil, o bigode e a barba desalinhados, certa timidez, óculos grandes e mal assentados, roupas simples, escrevia poemas, cantava, utilizava sandálias de borracha, não levantava a voz ou perdia o controle nas emoções, com a paciência de quem sabia que a luta era grande e mantinha “os olhos profundos, cansados de ver demais” (CASALDÁLIGA, 1993: 11). Morava em São Sebastião do Tocantins, extremo norte do então estado de Goiás, hoje Tocantins. Estimado pelos mais pobres, especialmente por quebradoras de coco e posseiros; era odiado por alguns que representavam a oligarquia local.

Conheci Josimo em encontros e reuniões da Comissão Pastoral da Terra do Araguaia-Tocantins, na intimidade da casa paroquial, primeiro em Wanderlândia, depois em São Sebastião do Tocantins, em celebrações religiosas e com a leitura mais contemporânea da Bíblia. Preocupava-se com a organização dos trabalhadores no sindicato e na política, com a questão da negritude e com a luta das mulheres.

Em Curionópolis, no sul do Pará, vivia uma freira, irmã Adelaide Molinari, 47 anos. Ela se vestia como as demais freiras de sua comu-

nidade, com o hábito simplificado e sem o véu, uma camisa gris, uma saia preta e uma sandália de couro. Conforme uma senhora que a teria conhecido, a freira seria “maravilhosa”, “amiga”, “carinhosa”, “agradável”, “meiga”, “doce”, “boníssima conselheira” e jamais a viu “alterar a voz” (PLETSCH e FERNANDES, 2014: 72-73). Não a conheci pessoalmente. Conheci as irmãs de sua comunidade e a admiração que têm ainda por sua memória.

Josimo não foi criado pelo pai, Bartolomeu, que se separou da esposa quando ele tinha três anos. Sua mãe era Olinda Morais Tavares, sempre magra e frágil de corpo. Olinda, com três dias de vida, foi doada pela mãe, sem o pai saber, para ser criada por comerciantes de castanha em área rural de Marabá. Quando o pai soube, havia sido registrada como filha na outra família. E Olinda só conheceu a própria mãe com 12 anos. Queria ser freira e, contra a sua vontade, com apenas 13 anos, casaram-na. Teve uma filha que morreu menina, Ana Maria, e Josimo, que nasceu na beira do rio Taurizinho, em Marabá, enquanto ela lavava as roupas em um Sábado Santo, 4 de abril de 1953. Não tinha lavado na véspera, por ser Sexta-Feira da Paixão, que não era dia de trabalho, explicou (MENDONÇA, 08/05/1988).

Adelaide nasceu em 2 de fevereiro de 1938, na área rural de Garibaldi, Rio Grande do Sul, a terceira entre 11 irmãos, filha de Salvador e Cecília, pequenos agricultores que a criaram e lhe deram segurança e estabilidade. Uma família religiosa de tradições conservadoras. Com 16 anos, com apoio dos pais, foi morar com as irmãs Filhas do Amor Divino e acabaria por ingressar na vida religiosa feminina.

Ele foi para o seminário menino, fez seus estudos no sudeste, tornou-se aluno de Leonardo Boff, foi ordenado sacerdote em Xambioá, local conhecido pela repressão à guerrilha do Araguaia. Trabalhou em Wanderlândia e foi transferido para São Sebastião do Tocantins. Foi preso pela polícia, caluniado, desprezado pela cor da pele, pelas opções, incompreendido por parte do clero de sua diocese, Tocantinópolis, e era ameaçado. Ela, religiosa das Filhas do Amor Divino, trabalhava na dio-

cese de Marabá e morava em uma casa com outras religiosas. Ambos, próximos aos pobres, participavam de alguma forma de suas lutas, animavam suas celebrações, sabiam das dores dessa gente, conheciam suas histórias e se compadeciam.

Quando se lê o que as suas companheiras (PLETSCH e FERNANDES, 2014) escreveram sobre ela, a dimensão do conflito é menos clara na sua vida. Teve certo contato com a teologia da libertação ao se preparar para a vinda à missão no Pará e se inseriu entre os mais sofridos, mas sem a liderança de um Josimo na resistência e na organização fora do espaço claramente eclesial. Não há informações de que tenha participado da Comissão Pastoral da Terra ou de luta sindical ou partidária, mas esteve especialmente nas ações inter-eclesiais e tinha preocupação com a educação. Por exemplo, as duas religiosas que escreveram o livro sobre ela registraram que, minutos antes do crime, em 14 de abril de 1985, na rodoviária de Eldorado do Carajás, “Arnaldo Delcídio Ferreira se aproximou e conversava com ela sobre possibilidades da criação de uma escola itinerante para os filhos dos posseiros da região” (PLETSCH e FERNANDES, 2014: 71). Ora, Adelaide foi, por um tempo, vizinha de Arnaldo, sindicalista ameaçado e em situação de conflito pela terra, tornou-se sua amiga ou conhecida e não se recusou em ir ao lote em disputa como catequista e manifestou a preocupação com o estudo das crianças da área. Também, ao saber que queriam expulsar mulheres que vendiam refeição para trabalhadores na beira da estrada, km 16, a 35 km do garimpo de Serra Pelada, conforme o depoimento de irmã Lourdes Follman, foi até o local para rezar o terço e a ação violenta da polícia não se deu. Algumas pessoas viram nisso um milagre. Sobre o encontro com Arnaldo na rodoviária, contam que um jovem “elegante e bem trajado” os observava. Era o assassino. Ele carregava consigo um revólver. Quando irmã Adelaide percebeu, teria dito para o assassino “Paz, paz, não faça isso meu irmão!” e “O tiro perfurou e atravessou o corpo de Arnaldo e atingiu a veia jugular da Irmã e derrubou-a na dureza do piso de cimento” (PLETSCH e FERNANDES, 2014: 71).

O fato se deu em local público, com muitas testemunhas, na pequena e pobre rodoviária de Eldorado do Carajás, no sul do Pará. A religiosa caiu ensanguentada, sob o olhar assustado e perplexo das pessoas que estavam ali e do próprio lavrador também baleado, Arnaldo. Conforme uma testemunha, ao se aproximar, ela percebeu que a freira ainda respirava.

A dona Rita já tinha vindo com um lençol e, ajoelhada, tentava estancar o sangue que jorrava com força. Logo apareceu um homem meio misterioso que se prontificou a ajudar. Sentou-se no banco traseiro do carro que acabava de chegar. Meu pai e eu colocamos a Irmã Adelaide, neste carro, com a cabeça sobre os joelhos daquele homem misterioso. Sem demora, ele percebeu que o motorista não era muito prático e pediu para dirigir. Foi então que eu passei ao banco traseiro e segurei a cabeça da Irmã, no meu colo. No quilômetro 11, perto da casa do mandante do crime, o senhor Aloysio Ribeiro Vieira, saiu a última golfada de sangue quente, da fenda aberta pela bala assassina. Eu rezava pela sua eterna vida, agradecendo tudo o que ela foi e fez por nós. Fiquei toda ensanguentada com aquele sangue sagrado e fecundo, derramado por uma causa justa e tinha convicção de estar sustentando a cabeça de alguém que passou pelo mundo fazendo somente o bem (PLETSCH e FERNANDES, 2014: 72-73).

Josimo foi atingido, em área privada, ao contrário de Adelaide, ao subir o primeiro lance dos degraus de uma escada, em um prédio da igreja católica em Imperatriz, no sul do Maranhão. Ia para o escritório da Comissão Pastoral da Terra e trazia consigo uma bolsa com poucas roupas e o poema Páscoa Paz, que havia escrito há pouco e enviaria aos amigos pelo correio. Dois tiros foram desferidos pelo pistoleiro Geraldo Rodrigues da Costa que o chamou, antes, pelo nome. Ele se curvou levemente para trás para ver quem o chamava, e um projétil, de baixo para cima, da arma Taurus, calibre 7,65, raspou seu ombro direito e alojou-se na parede interna do edifício. Outro projétil perfurou o rim e o pulmão

e saiu pelo peito. O sangue jorrou, molhou a camisa, a calça e manchou os degraus e o corredor do prédio.

Adelaide, em 14 de abril de 1985, pelas 15 horas, viveu sua Páscoa; Josimo, em 10 de maio de 1986, por voltar das 12:30 horas foi alvejado e duas horas depois partiu. Ele era ameaçado de morte; ela conversava com um ameaçado. As histórias de Josimo e de Adelaide se entrecruzaram rapidamente em Belém, no Pará, em 18 de abril de 1986. Ela, pelo testemunho de irmã Lourdes Follmann, da comunidade das Filhas do Amor Divino, e o padre Josimo, que foi falar sobre si e sobre o Bico do Papagaio.

As histórias se entrecruzam

Irmã Lourdes tinha morado com a irmã Adelaide e as demais freiras da casa, em Curionópolis, e vinha depor no tribunal contra o Estado brasileiro, acusado de ser responsável pela concentração das terras, pelos crimes no campo e trazia como prova a tentativa de assassinato sofrida pelo Arnaldo Delcídio Ferreira e o assassinato da religiosa. Arnaldo seria assassinado oito anos depois de Adelaide, em 2 de maio de 1993.³

Foi meu último encontro com Josimo. Como eu coordenava a Comissão Pastoral da Terra Araguaia-Tocantins e nós do Regional da CPT estávamos apreensivos com sua situação, sugeri que viesse a Belém para um tribunal dos crimes do latifúndio, onde simbolicamente seriam julgados os seus crimes e eu havia sido convidado para presidir o “júri”.⁴ Queria saber do Josimo o que tinha acontecido, o que podia ser

3 E, no final de 1988, eu estaria trabalhando em Rio Maria, Pará, com algumas irmãs da comunidade Filhas do Amor Divino: Lourdes Follman e as autoras do livro sobre Angelita, Angelita e Zoeli.

4 Conforme lembranças de Adilar Daltoé e Patrick O’Sullivan, entre o atentado de 15 de abril e 10 de maio de 1986, nós da coordenação da CPT Regional Araguaia-Tocantins nos reunimos com Josimo e tentamos convencê-lo a sair, mesmo que temporariamente, do Bico do Papagaio.

feito para protegê-lo e, quem sabe, conseguir espaço na imprensa para denunciar o atentado. Entre as minhas anotações da época encontrei algumas observações como as que seguem.

Em um dos auditórios do Fórum do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na praça Felipe Patroni, local onde se realizavam os tribunais de júri na cidade, o ar-condicionado mal conseguia mitigar o calor externo e o calor exalado pelos que se aglomeravam no espaço. Ali estavam pessoas vindas da área rural e urbana, sindicalistas, agentes de pastoral, defensores dos direitos humanos e advogados para um evento de três dias: o Tribunal da Terra: Terra, Morte e Impunidade.⁵

No meio daquela movimentação de testemunhas, de vítimas, dos advogados, do corpo de jurados, do público, da imprensa, retiramo-nos para conversar e almoçar: Josimo, Lourdes Lúcia Goi – a Lourdinha –, João Roberto Ripper e eu. Como Josimo era orientado a não viajar sozinho, Lourdinha, do sul do país, tinha vindo com ele do Bico do Papagaio, onde ela também morava e trabalhava. Ripper, fotógrafo, residia no Rio de Janeiro e estava sempre presente nas manifestações sociais da região. Encontramos, não distante do evento, um restaurante pequeno e barato da Cidade Velha, próximo de um mercado do século XVII, conhecido como Ver-O-Peso, às margens da baía do Guajará. Do teto do restaurante, dependurados, ventiladores estridentes espantavam as moscas.

Josimo abriu uma pasta, tirou fotos e as mostrou. Eram da porta do Jeep Toyota, de cor azul, da paróquia de São Sebastião, com as marcas de cinco perfurações. Ele dirigia o veículo quando, em 15 de abril, três dias antes, emparelharam um carro ao jeep e desfecharam os tiros. As balas atingiram a porta do veículo, atravessaram a primeira placa de metal da porta, mas foram retidas pela segunda. Sobreviveu por pouco.

5 Promovido pelo Movimento Nacional de Defesa dos Direitos Humanos Norte II. As entidades organizadoras eram a CPT Norte II, a CUT-PA, SPDDH, MMCC, CBB e CEDENPA. com coordenador da CPT Emanuel Wamberg, o Mano, Girolino Treccani, secretário executivo da CPT.

Apesar da insistência das irmãs Béatrice Kruch (Bia) e Marie Madeleine Hausser (Mada), com as quais trabalhava, Josimo se recusava a sair da paróquia mesmo temporariamente. Dizia não querer “privilégio”. Não via como sair se o povo permanecia tendo as casas queimadas e os filhos mortos.

“Josimo, você sabe que vai morrer.” Eu lhe disse e ele confirmou.

Um momento de silêncio tomou conta da mesa.

“E aí?”, eu insisti.

“Fugir não vou. Não posso.”

Conversamos, não era fugir, era um deslocamento estratégico, mas ele parecia firme na sua decisão. Falei sobre um dos momentos de maior ameaça que o padre francês Aristide Camio tinha sofrido em São Geraldo do Araguaia, antes de ser preso pelo exército com o padre François Gouriou e treze posseiros. Havia informação que alguns pistoleiros teriam sido contratados para matá-lo e tinham um prazo de 15 dias para executar a tarefa. Preocupados, nos reunimos com ele e com sua equipe em Conceição do Araguaia para convencê-lo a sair da área pelo menos por um período. Não conseguimos. Ele argumentou que estaria mais seguro entre os próprios lavradores. E durante duas semanas circulou entre as comunidades rurais, sempre acompanhado pelos posseiros que o protegeram. Josimo ouviu em silêncio. Depois respondeu que faria o mesmo. Contudo, viajou sozinho para Imperatriz em 10 de maio, menos de um mês depois. Ripper pediu ao Josimo que mostrasse as imagens do carro perfurado pelas balas e o fotografou com as fotos na mão.

São muitos anos, a memória falha. Liguei para diversas pessoas que estiveram naquele evento do Tribunal. Através do jornalista paraense Paulo Roberto Ferreira tive acesso a uma foto que registrou uma coletiva da imprensa em Belém. E uma foto pode revelar algo. Aparecem na foto, falando com um grupo numeroso de jornalistas, um advogado vindo de São Paulo e dois representantes nacionais da Central Única dos Trabalhadores. Em pé, três outros advogados, Josimo e eu. Ele, no

fundo, com uma camisa branca, de manga curta, com uma mão ajeitando os óculos. A foto demonstra que nem os jornalistas, nem os que concediam a entrevista, percebiam a importância de Josimo naquele local e naquele momento. É um personagem secundário no fundo da sala. Será que o ouviram? Aparentemente a imprensa não publicou nada naqueles dias a respeito do padre preto e pobre que veio a Belém conversar sobre as ameaças que sofria e do atentado a que havia sobrevivido. A imprensa daria espaço para Josimo depois de 10 de maio.

A caminho de Belém ou vindo de Belém, contou Emanuel Wanbergue, o Mano,⁶ o padre Josimo passou por Marabá. Mano tentou, inutilmente, convencê-lo a sair da região. Nove dias depois do almoço que tivemos em Belém, em uma Assembleia da Diocese em Tocantinópolis, Josimo foi interpelado pela equipe de agentes de pastoral sobre as ameaças e sobre os tiros que desferiram contra ele. O clima era tenso, e ele manteve a mesma posição. Disse que não sairia e as anotações que foram feitas no decorrer da reunião, por uma das pessoas presentes, vão se transformar no seu testamento espiritual.

Quero que vocês entendam que o que vem acontecendo não é fruto de nenhuma ideologia ou facção teológica, nem por mim mesmo, ou seja, pela minha personalidade. Acredito que o porquê de tudo isso se resume em três pontos principais:

- Por Deus ter me chamado com o dom da vocação sacerdotal e eu ter correspondido.
- Pelo senhor bispo, D. Cornélio, ter me ordenado sacerdote.
- Pelo apoio do povo e do vigário de Xambioá, então Pe. João Caprioli, que me ajudaram a vencer nos estudos.

O discípulo não é maior do que o Mestre. “Se perseguirem a mim, hão de perseguir vocês também.” Tenho que assumir. Agora estou empenhado na luta pela causa dos pobres lavradores indefesos, povo oprimido nas

6 Mano coordenava a CPT Norte II, que abrangia o Pará e o Amapá.

garras dos latifúndios. Se eu me calar, quem os defenderá? Quem lutará a seu favor? Eu pelo menos nada tenho a perder. Não tenho mulher, filhos e nem riqueza sequer, ninguém chorará por mim. Só tenho pena de uma pessoa: de minha mãe, que só tem a mim e mais ninguém por ela. Pobre. Viúva. Mas vocês ficam aí e cuidarão dela. Nem o medo me detém. É hora de assumir. Morro por uma justa causa. Agora quero que vocês entendam o seguinte: tudo isso que está acontecendo é uma consequência lógica resultante do meu trabalho na luta e defesa pelos pobres, em prol do Evangelho que me levou a assumir até as últimas consequências.

A minha vida nada vale em vista da morte de tantos pais lavradores assassinados, violentados e despejados de suas terras. Deixando mulheres e filhos abandonados, sem carinho, sem pão e sem lar. É hora de se levantar e fazer a diferença! Morro por uma causa justa (Comissão Pastoral da Terra, 1986: 17-18).

A morte era seletiva e crescente

Os crimes do latifúndio no Pará cresciam. A morte campeava como “morte matada”, advertia Casaldáliga. Em 1985, fizemos um levantamento sobre as informações de mortes violentas na Diocese de Conceição do Araguaia, em função dos conflitos pela posse e uso da terra ou do trabalho escravo. E o número de casos conhecidos era superior ao dos anos anteriores, apesar ou justamente em função da mudança política pela qual passávamos.

Havia acabado a ditadura, o aparelho do Estado aparentemente não estaria mais a serviço dos fazendeiros para reprimir, prender, torturar, impedir o funcionamento das delegacias sindicais e dos sindicatos, dos movimentos sociais como tinha sido até então. Seria uma reação dos fazendeiros, preocupados com o novo governo que prometia realizar a reforma agrária desde a campanha de Tancredo Neves? José Sarney, ao tomar posse como presidente, manteve Nelson Ribeiro como titular do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e rea-

firmou as promessas de Tancredo Neves. O ministro, que tinha boas relações com a Igreja Católica, abriu o ministério para receber as reivindicações do campo e recebeu o Josimo e lavradores do Bico do Papagaio mais de uma vez.

O latifúndio se organizou de forma autônoma, talvez sem as amarras burocráticas que sua associação de classe, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), representava e criou a União Democrática Ruralista (UDR). Seu presidente era um jovem fazendeiro goiano, médico e deputado, Ronaldo Caiado (PEREIRA, 1986: 77-87). O tesoureiro nacional da UDR era Jairo Andrade, dono de muita terra no Sul do Pará, com fama de violento e com acusações, por anos sucessivos, de utilizar mão de obra escrava. Um de seus filhos, Tarley, foi morto em uma discussão com posseiros em uma área em disputa.

Os leilões de gado, realizados em diversos lugares do país pela UDR, nutriram de recursos financeiros a nova organização, que nasceu sob o signo do discurso intolerante e radical contra a reforma agrária. A espiral crescente das mortes poderia ser a resposta dos proprietários que, por se imaginarem em situação de maior vulnerabilidade frente aos posseiros, se armaram, contrataram coletivamente os pistoleiros e os “profissionalizaram”.

A partir de 1985 foram criadas, a serviço dos latifundiários, as firmas de segurança Sapucã, em Manaus, e o Grupo Solução, em Goiânia, coordenado por coronéis, e, em Marabá, o grupo de Sebastião Pereira da Silva, ou Sebastião da Teresona, acusado de matar mais de 50 pessoas, assustava.⁷ Grupos como Sapucã e Solução eram coordenados por oficiais da polícia.

A violência deixava de ser aleatória, tornava-se seletiva e crescente, denunciavam os agentes de pastoral e as lideranças sindicais. Em algu-

7 Sebastião só terá problema ao assassinar Menasses Viturbino da Silva e seu filho Menasses Junior, 13 anos, “ocorrida na Transcoqueiro, em Belém, em 4 de setembro de 1985, não pelos crimes de trabalhadores rurais, como o caso das Chacinas das fazendas Ubá, Surubim, Fortaleza entre outras” (PEREIRA, 2015: 235).

mas circunstâncias, a morte poderia ser precedida por violência, como foi o caso de Leonilde Resplandes da Silva: além de ter o marido e o cunhado assassinados pelo grupo de Sebastião da Teresona, ela, com 13 anos, foi violentada e seu corpo foi carbonizado (FIGUEIRA, 1986: 113). Não bastava matar, era necessário desfigurar, impedir o sepultamento, criar o horror para os sobreviventes que sequer podiam, às vezes, prantejar e sepultar seus mortos. Isso foi levado ao presidente José Sarney, em 30 de abril de 1986. Com cinco bispos – o de Goiânia, de Goiás, de Tocantinópolis, de Porto Nacional e de Miracema do Norte (ALDIGHIERI, 1993: 197; PINHO, 1986: 69) –, estive na audiência e tratamos dos processos de desapropriação que não tinham desfecho, da violência do campo e do atentado sofrido pelo Josimo. Ele nos ouviu, prometeu proteger o padre e demonstrou ter informações sobre a existência das firmas de segurança e, por meio dele, soubemos do Grupo Solução, de Goiânia. A audiência foi inútil. Os tiros, desferidos dez dias depois em Imperatriz, estouraram em Brasília e levaram o Ministro da Reforma Agrária a Tocantinópolis para o enterro. Nelson Ribeiro chorou, como choramos todos. Logo que saí da audiência com o presidente em 30 de abril, fui direto ao MIRAD e, mesmo sem ter marcado audiência, Nelson Ribeiro me recebeu e propus que renunciasse. Disse para ele que Sarney não tinha compromisso com a reforma agrária. Ao cobrarmos a sua assinatura nos processos de desapropriação, o presidente apontou a altura dos processos que tinha recebido do MIRAD e afirmou que não assinava nada sem ler. Ora, ele não teria tempo para ler todos os processos. Se não confiava no ministro da pasta, ele o mantinha apenas para amortecer os conflitos. Durante o funeral, Hamilton Pereira, poeta que, na época, trabalhava no Secretariado Nacional da CPT, de cima de um caminhão, quando fazia seu discurso, sugeriu o mesmo ao ministro. Pouco depois, Nelson Ribeiro renunciou.

Escrevi, pouco depois de 10 de maio de 1986, um artigo em um pequeno livro dedicado ao padre Josimo e organizado pelo padre Carmelo Scampa:

O chão do Bico do Papagaio é (...) convulsionado por enormes violências contra os posseiros e Josimo foi testemunha dos despejos, das torturas, dos assassinatos, das casas queimadas. Diante de seus olhos em lágrimas se descortinou esse quadro de grave injustiça social, onde os bandos de pistoleiros agem impunemente e o poder policial e judiciário tem sido mais que omissos. A credibilidade do poder público despencou no morro abaixo da corrupção e da prepotência.

A oligarquia rural da região se armou até os dentes, desencadeou conflitos e a espiral dos atos violentos foi aumentando cada ano e em 1985 foram 1.050 famílias ameaçadas de despejo, 200 despejadas, 37 casas queimadas, 2 trabalhadores torturados, 20 ameaçados de morte e 8 assassinados (FIGUEIRA, s/d: 2).

De fato, o Bico do Papagaio era um barril de pólvora, como o era o sul do Pará. Entre São Geraldo do Araguaia e Conceição do Araguaia, a CPT diocesana tinha registrado o assassinato, no decorrer de 1985, de 22 posseiros nos conflitos fundiários e 21 trabalhadores assassinados em situação de trabalho escravo. Era o maior número de mortes conhecidas por tais razões pela CPT local em um mesmo ano (FIGUEIRA, 1986: 11-114). Conforme Airton dos Reis Pereira, citando dados da CPT do Pará, no estado:

o maior número de assassinatos de trabalhadores rurais, religiosos e advogados registrados no sul e sudeste paraense ocorreu na década de 1980, que acumulou uma cifra de 349 mortes. Os anos compreendidos entre 1983 e 1987 são avaliados como os mais violentos dessa década. Estes cinco anos abrigaram 245 assassinatos, com destaque para o ano de 1985, que, sozinho, contabilizou 108 mortes (PEREIRA, 2015b: 233).

E esse ambiente de violência, de luta pela terra e pela liberdade provocava desespero, depressão, doenças e suicídios. Na área rural do município de Conceição do Araguaia houve dois casos que revelavam o ta-

manho do problema. João Jurandir Barbosa, lavrador, se suicidou em 7 de abril, em Alacilândia, depois de ter sido preso duas vezes com outros três posseiros, acusados de “invadir” a fazenda Ingá. Carmem Lúcia, esposa do lavrador Sebastião da Silva de Jesus, residente no Lote 20, Gleba Jocon, em abril, teria enlouquecido e se suicidou por causa das perseguições dos pistoleiros e da polícia contra seu marido. O ambiente tenso podia também levar a atitudes precipitadas como aquela da posseira Marly de Fátima, em Xinguara, em 20 de dezembro. Angustiada, em função de diversos assassinatos na região, se jogou do caminhão quando um pneu estourou, pensando ser tiro, e quebrou o pescoço. Teve morte imediata (FIGUEIRA, 1986: 112-114).

Uma igreja e o Estado

Entre os presentes no Tribunal da Terra era possível ver, além de sindicalistas, lavradores de áreas de conflito de várias regiões do estado, representantes de organizações sociais, de Belém, os advogados Egídio Sales Filho e José Carlos Castro, e de São Paulo, Luiz Eduardo Greenhalgh. Os três tinham atuado em defesa dos padres franceses e dos posseiros de São Geraldo do Araguaia de 1982 a 1984, e, na década seguinte, em casos de assassinatos de lavradores do sul do Pará – Expedito, Brás e Ronan, João, Paulo e José Canuto (FIGUEIRA, 1986; 2008). Na multidão estavam jornalistas do estado como Paulo Roberto Ferreira e Miguel Chikaoka.

Recordo-me que um dia, em 1979, o bispo de Conceição do Araguaia dom José Patrício Hanrahan foi surpreendido pela visita do temido Curió, que conhecíamos de nome. Poucos dias antes, um helicóptero militar pousou na praça em frente à casa paroquial de Wanderlândia e, não sabíamos ainda, a ação era coordenada justamente por ele. Os soldados invadiram a casa paroquial, onde morava Josimo. Nem ele nem o pároco estavam, sequestraram e ameaçaram de morte o missionário leigo italiano Nicola Arpone e o levaram para Brasília. Curió tinha vin-

do, explicou ao bispo, em nome do presidente Figueiredo, em sinal de paz. O presidente confiava na igreja e compreendia que a instituição tinha seus motivos para ter reticência em relação ao governo militar. Mas veria que ele falava a verdade. Eu estava presente na audiência, por convite de dom José Patrício, e intervi: “Curió, a confiança não se dá, se conquista. Se vocês do governo confiam na igreja, por que sequestraram Nicola Arpone, em Wanderlândia?”. Utilizei o pronome na segunda pessoa do plural, “vocês”, me referindo ao exército em geral. Talvez ele tenha imaginado que já sabíamos de sua participação. O militar, após uma pequena pausa, respondeu: “Foi um erro”.

O clima não melhoraria nem no Pará, nem no atual Tocantins, apesar das promessas. Em janeiro de 1980, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil no final de sua tradicional Assembleia anual soltou um documento de grande repercussão, A Igreja e o Problema da Terra, onde distinguia “a terra de negócio da terra de trabalho” e no mesmo ano, João Paulo II veio ao Brasil e cobrou a reforma agrária e afirmou que “sobre toda propriedade privada pesa uma hipoteca social”⁸. Em setembro de 1981, dois anos depois do sequestro de Arpone, dom Cornélio Chizzini, bispo de Tocantinópolis, denunciou o clima de violência na região por parte de grileiros e seus jagunços contra as famílias de posseiros e as ameaças que pesavam contra o padre Josimo. Conforme publicou o jornal da arquidiocese de São Paulo:

Há mais ou menos 20 dias – conta o bispo – um certo José Luiz, medidor de terras, espalhou a notícia de que iria mandar matar o vigário da região de Wanderlândia, Josino (sic) Moraes. Conforme testemunho dos moradores dali, ele teria até oferecido dinheiro para que alguém do local executasse o serviço.

8 Sobre a **Função social da propriedade no ensino social da Igreja**, veja Enciclopédia Digital, a página da Teologia Latinoamericana. <http://theologicalatinoamericana.com/?p=1393>. Acesso em 03/06/2020.

No início de fevereiro, um agente de pastoral da terra também de Vanderlândia (sic), foi violentamente espancado, quando estava numa farmácia. Fatos como este dão conta de que embora com menos frequência, as agressões se repetem. (O São Paulo, 6 a 12/03/1981: p. 7).

O bispo reclamou da atuação do Grupo de Terras Araguaia Tocantins, o GETAT, que era omissivo e encorajava a violência contra os posseiros. Depois Josimo foi transferido pela diocese de Wanderlândia para São Sebastião sem ser consultado. Saía de uma área central da região, de uma cidade servida pela rodovia Belém-Brasília, e era lançado em um canto mais pobre, distante do asfalto e de cidades maiores. A primeira impressão era de que estava sendo exilado, pois sofria restrições por parte de alguns padres da equipe diocesana. Josimo conversou conosco da CPT. Contudo, tinha um aspecto positivo. Na nova paróquia trabalhavam as irmãs Bia, Mada, Nicole e Lourdinha, um grupo de mulheres corajosas e firmes. Certamente lhe ofereceriam apoio. Posteriormente se incorporariam à equipe Noeli e os irmãos Domingos e Carlinhos Furlan. A equipe se dividia entre São Sebastião, Buriti e Centro dos Mulatos⁹.

Ambos, Josimo e Lourdes Follman, foram testemunhas de acusação contra o latifúndio e contra o estado brasileiro no Tribunal simulado em Belém. O primeiro havia sobrevivido a um atentado. A segunda trazia as informações sobre o assassinato de irmã Adelaide Molinari, na rodoviária de Eldorado do Carajás, no ano anterior.

No Bico do Papagaio, nova área onde atuava Josimo, houve queima de casas e ameaças de morte contra lavradores e contra a equipe paroquial; houve a prisão de Josimo e de Lourdinha e ambos, duas freiras e um camponês foram denunciados pelo Ministério Público como responsáveis pela demolição de um posto telefônico em Buriti e parte das irmãs foi

9 Hoje, Vila Tocantins, no atual município de Esperantina.

acusada de portar metralhadoras.¹⁰ Em 3 de abril de 1986, o juiz Geraldo da Silva Melo ouviu os réus, sob a acusação de destruir o bem público¹¹, sendo eles Josimo Moraes Tavares, 32 anos, as religiosas Lourdes Lúcia Goi, a Lourdinha, 38 anos, Marie Madeleine Hausser, a Mada, 49 anos, Beatrice Kruch, a Bia, 45 anos, e Hermílio Ferreira dos Santos, lavrador, 46 anos. O jovem advogado, vindo de Petrópolis para trabalhar com a equipe, Pedro Dalcerro, no mesmo dia, contestou a acusação e solicitou “a suspensão do processo”, ponderando que o que havia acontecido era, por parte da prefeitura, “um esbulho possessório” contra o terreno da igreja.

Na audiência judicial, Josimo reconheceu que havia sido anteriormente preso naquela comarca e que respondia um processo. As acusações contra ele não procediam e se davam pelo “inconformismo de certos indivíduos para com as atividades do interrogado e [eram] referentes a seus trabalhos religiosos que muitas vezes contrariam principalmente os ricos e poderosos”. Lourdinha reconheceu em Buriti, quando umas cem pessoas demoliram as paredes em construção do posto, mas não presenciou a ação; Mada e Bia não estavam em Buriti quando o fato ocorreu, não participaram nem incentivaram o povo a fazê-lo. No dia seguinte, Josimo completou 33 anos, 12 dias depois sobreviveu à emboscada e aos cinco tiros e, no mês seguinte, o matador de aluguel desferiu os tiros fatais.

10 Na época, acusações estapafúrdias como esta não eram raras. Em 1980, lavradores, em um confronto, mataram o fazendeiro Fernão Leitão Dinis, no atual município de São Geraldo do Araguaia. Dois prefeitos, um deles de Conceição do Araguaia, anunciaram para a imprensa que o culpado era a Igreja Católica que distribuiria metralhadoras para os lavradores. Contudo, no corpo do morto havia fragmentos de objetos metálicos. Os trabalhadores utilizaram “por fora” ou “bate-bucha”, isso é, uma arma que “funciona com pólvora, esfera de chumbo e bucha de palha comprimidas na base do cano, em outras regiões também é conhecida como espingarda soca-soca” (LIMA, 2020: 87).

11 Artigo 163, parágrafo **único**, inciso III, do Código Penal: é indispensável a demonstração do dolo específico de destruir, inutilizar ou deteriorar o patrimônio da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista.

A morte e seus atores

Em 1993, foram apontados como mandantes do crime Geraldo Paulo Vieira, Adailson Vieira, Osmar Teodoro da Silva, Guiomar Teodoro da Silva, Nazaré Teodoro da Silva, Osvaldino Teodoro da Silva e João Teodoro da Silva. Só em 1988,

Adailson Vieira, Geraldo Paulo Vieira (pai do Adailson) e Guiomar Teodoro da Silva foram julgados e condenados. Os dois primeiros foram condenados a 19 anos de reclusão e Guiomar, a 14 anos e 3 meses. João Teodoro da Silva faleceu antes de ser levado a julgamento. Geraldo morreu alguns meses depois da sentença. Osmar Teodoro da Silva ficou foragido durante anos, sendo capturado pela polícia somente em 2001, depois de ter sido alvo do programa Linha Direta, na TV Globo. Em setembro de 2003, ele foi condenado, por unanimidade, a 19 anos de reclusão.

Geraldo Rodrigues da Costa, o executor do crime, foi condenado, em 1988, a 18 anos e 6 meses de reclusão. Conseguiu fugir da penitenciária três vezes, mas, depois da última fuga, nunca mais foi encontrado. Há informações de que faleceu durante fuga após um assalto na cidade de Guaraí, Tocantins. (UNISINOS, s/d)¹²

Quanto ao assassino de irmã Adelaide Molinari, José de Ribamar Rodrigues Lopes, o Zé da Bomba, foi preso, tornou-se réu confesso, fugiu e se escondeu no Rio de Janeiro, passando a viver maritalmente com uma professora de faculdade de Serviço Social. Conforme escreveram as companheiras de comunidade de Adelaide, “foi finalmente julgado, quase 20 anos após o acontecimento, e absolvido por um júri popular, marcado por várias irregularidades, poucos meses antes de esgotar o tempo regulamentar de julgamento” (PLETSCH e FERNANDES, 2014: 24). As duas autoras do livro têm uma visão particular sobre o fato. Talvez

12 Veja também: CIMI, 15/09/2010; FSP, 19/03/2004.

se lembraram de Jesus que perdoou os dois ladrões e os que zombavam dele (Marcos 15:27). Ora, talvez tenham achado que, se Jesus perdoou, por que irmã Adelaide não teria perdoado e convertido o seu próprio assassino e, mais ainda, por que ela não teria ajudado o criminoso a ser absolvido? Essa explicação foi robustecida por José Almeida Araújo, um amigo das freiras e vereador em Eldorado do Carajás: enquanto a justiça humana buscava os culpados e queria punir, o criminoso fugiu, o processo desapareceu e reapareceu, mas foi “esquecido”, o autor intelectual morreu antes de ser julgado, a audiência judicial não obteve resultado e o julgamento foi rápido e atropelado. Apesar de a promotora ter sido enfática, as sete mulheres do corpo de júri o absolveram. “Aí se manifesta a suave, mas firme influência de Irmã Adelaide, que não possibilitou a condenação a alguém, por sua causa. Permitiu que Ribamar fosse capturado, preso e julgado, para encerrar o Processo Judicial e nunca mais voltar a ele” (PLETSCH e FERNANDES, 2014: 87). Nem todos concordam. Alguns acham que a impunidade se deu, não porque irmã Adelaide favoreceu a impunidade, mas porque a polícia, o Ministério Público e o Poder Judiciário foram relapsos, além de o júri ter se dado onde o bom senso avisava que era inadequado. Como condenar uma pessoa acusada de ser assassino de aluguel em uma cidade pequena onde todos se conhecem? Onde possíveis mandantes estão na região? Para complicar, o corpo de jurado ficou exposto e não foi sequer garantida a sua incommunicabilidade no decorrer do julgamento. O acusado deveria ter sido julgado em Belém, como se deu nos casos dos assassinos de João Canuto e Expedito Ribeiro de Souza.

Sobre Josimo, há, por exemplo, textos como os de Moisés Pereira da Silva (s/d)¹³ e o de Mário Aldighieri (1993). Para Moisés Silva (s/d: 11-12), o que diferenciou o trabalho do padre Josimo do padre Aristide

13 Ele também fez uma dissertação de mestrado em História sobre o tema, concluída em 2011, na Universidade Federal de Goiás: “Padre Josimo Moraes Tavares e a atuação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) nos Conflitos Agrários do Araguaia-Tocantins (1970-1986)”.

Camio, francês preso em São Geraldo do Araguaia, ou de Nicola Arpone, sequestrado pelo Curió em Wanderlândia, foi propor como reação camponesa “a organização política”. Aldighieri (1993) concluiu sua dissertação com a afirmação: Josimo continuava “vivo após a morte”. E prosseguiu: “Ele se torna um ideal, uma força propulsora para muitos outros, torna-se um símbolo da luta e da causa revolucionária”.

O assassinato de irmã Adelaide tem menos publicações. Em geral, quem tratou do problema – advogados, grupos de direitos humanos e imprensa – compreendeu que a freira teria morrido por acidente. O alvo era o sindicalista Arnaldo Delcídio e, assim, por exemplo, quando o Correio do Tocantins (7 a 13/05/1993) noticiou seu assassinato, explicou que o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Eldorado de Carajás era a mesma pessoa que havia sido baleada enquanto conversava com a irmã Adelaide e que **a bala era destinada a ele**, não a ela (PEIXOTO, 2014: 242). As autoras do livro sobre Adelaide, contudo, que antes comentamos, divergiram disso e o bispo que sucedeu ao dom Alano Pena na diocese de Marabá, dom Vital Corbellin, parece que concordou com as religiosas no prefácio da obra.¹⁴ Um dos advogados de acusação, que mora na região há muitos anos e atua na Comissão Pastoral da Terra, José Batista Afonso, se surpreendeu quando soube da posição das duas religiosas. Para ele, as evidências no decorrer do processo indicavam que o destinatário da ação criminosa do pistoleiro era Arnaldo. Se o alvo fosse a freira, porque José da Bomba atirou em Arnaldo e não nela? E as irmãs não apresentaram indícios de que irmã Adelaide fosse ameaçada ou que havia razões para matá-la.

Na apresentação do livro, as autoras da obra não escreveram sobre o conflito fundiário existente, o clima de injustiça social, o assassinato do advogado Gabriel Pimenta ou os assassinatos de camponeses por

14 Osnera Silva Vieira, que escreveu sobre romarias e entrevistou as irmãs, compreendeu que o alvo era os dois. O pistoleiro atingiu o sindicalista e a freira, não por acidente. Era sua intenção atingir ambos. (Conversa telefônica estabelecida em 06/09/2020.)

pistoleiros que agiam sozinhos ou em grupo, como os que eram subordinados ao Sebastião da Teresona, a presença temida do major Curió na prefeitura da cidade onde viviam; sequer escreveram a respeito da perseguição sofrida no decorrer da ditadura por agentes pastorais, com as prisões e espancamento de padres e freiras pelo exército, e o processo militar movido contra o bispo das dioceses de Marabá e Conceição do Araguaia, respectivamente dom Alano Pena e dom Estevão Cardoso de Avelar. O texto fala não sobre uma tentativa de assassinato e um assassinato violento, mas sobre a “morte súbita” da freira e ao seu “martírio por uma causa em favor do povo”, e insiste em sua santidade (PLETSCH e FERNANDES, 2014: 11). Esse ambiente se reflete também na seleção de depoimentos sobre ela. Além de “um homem misterioso” que entrou no carro e conduziu com segurança o corpo da freira, aparecem outros momentos quando algo raro se deu. Uma senhora de Eldorado do Carajás declarou:

Logo depois da inesperada morte da Irmã Adelaide, aconteceu um fenômeno estranho. Era um dia de sol quente e, de repente, o firmamento se encobriu com uma fumaça branca, como que o céu estivesse se alegrando ou se comovendo. Isto perdurou até o final daquela inesquecível tarde de domingo (PLETSCH e FERNANDES, 2014: 72).

Ainda, contaram as autoras do livro que, enquanto velavam o corpo, “num dado momento, durante a noite, fez-se um estranho silêncio e as pessoas, como que num ímpeto espontâneo, se aproximaram mais da Irmã Adelaide. Alguém exclamou: ‘Parece que ela está sorrindo!’”

Trata-se de um livro que apontou para os aspectos do inefável e do sagrado. Por que o céu não se manifestaria naquele 14 de abril quando Adelaide teve sua “morte súbita” se, quando Jesus morreu, o céu também se manifestou (Mateus 27, 45-47)? Houve um homem “misterioso” por ocasião da morte da irmã Adelaide. Seria um anjo (Ibidem, p 71)? A Bíblia relatou que, após a morte de Jesus, anjos apareceram como “um

jovem” ou como “homens” (Marcos 16,5; Mateus 28, 2; João 20,12). E dois homens vestidos de branco apareceram no dia da ascensão (Atos 1, 10-11).

Sobre o resultado do julgamento, o texto também contém momentos surpreendentes. A Irmã Adelaide, conforme depoimento selecionado, seria aq̃a baa erauela que “perdoa completamente” e, observavam as autoras do livro: “Misericórdia é isto: não dar ao outro o castigo que merece, mas dar-lhe o perfeito perdão que não merece e ainda a paz como recompensa”. E citaram José Almeida Araújo, um vereador do PSB de Eldorado do Carajás:

Em relação à justiça humana, que busca culpados para punir, NADA deu certo: o Processo Judicial foi perdido; o acusado pelo assassinato desapareceu; o mandante do crime morreu; o Processo Judicial, encontrado bem mais tarde, ficou “esquecido”; a Audiência terminou sem resultado; o processo do Julgamento correu rápido demais e perdeu força; as sete mulheres Juradas absolveram; o depoimento da Promotora Regina Taveira, apesar de ser forte para arrebentar, não surtiu efeito.

Aí se manifesta a suave, mas firme influência de Irmã Adelaide, que não possibilitou a condenação a alguém, por sua causa. Permitiu que Ribamar fosse capturado, preso e julgado, para encerrar o Processo Judicial e nunca mais voltar a ele. Isto é prática da justiça excessiva, exercida por ela? (PLETSCH e FERNANDES, 2014: 87-88)

Seria este o mundo da Adelaide Molinari em vida e em morte, ou este seria o mundo de suas irmãs religiosas preocupadas com um processo de declaração de santidade da freira?

A título de conclusão

Houve outras centenas de assassinados na Amazônia em função da luta pela terra, a proteção do meio ambiente e contra o trabalho escravo.

vo. Alguns mortos são anônimos. Outros, lideranças sindicais, indígenas, políticas, advogados ou agentes de pastoral. As narrativas sobre eles, sua vida e seus valores são e foram diversas. Umas, de louvação; outras, depreciativas. No caso do padre Josimo, por exemplo, foi depreciativa quando o presidente da UDR, logo que foi anunciado o assassinato, repetiu um ditado “Quem planta vento colhe tempestade”. Isso é, o morto era causador de sua própria morte. Mais tarde, no transcorrer do júri, o advogado de defesa dos acusados do crime buscou também desqualificar o morto. Algo parecido se deu com a irmã Dorothy Stang. Outros, os aliados, fizeram interpretações positivas e reconheceram nele um herói ou, sendo cristão, um mártir, e criaram romarias como se deu com os padres Josimo Moraes Tavares e João Bosco Burnier e com a irmã Dorothy Stang. As romarias podem adquirir um símbolo que vai além do próprio homenageado, mas à causa pela qual morreu. Por exemplo, a romaria realizada em Ribeirão Cascalheira, onde o padre João Bosco foi assassinado é a “Romaria dos Mártires da Caminhada”, um elogio ao Burnier e a outros mártires da Amazônia, mas não só os da Amazônia; a romaria da irmã Dorothy é a “Romaria da Floresta”. Nestes casos foram valorizadas as dimensões da luta pela terra, pela reforma agrária, pelo meio ambiente, pela democracia. No caso da diocese de Marabá há três romarias. Uma reverencia irmã Adelaide e tem seu nome, a “Romaria Caminhada da Irmã Adelaide”; outra reverencia o casal assassinado José Cláudio e Maria do Espírito Santo, é a “Romaria dos Mártires da Floresta”; e a terceira, a “Romaria das Meninhas”, segundo os romeiros, ou a “Romaria da Libertação”, segundo a coordenação do evento. É em memória de algumas crianças assassinadas com a mãe e o padrasto, por policiais.

O teor da romaria varia conforme a conjuntura, as lideranças religiosas que estão na área e como assumem o projeto. A “Romaria da Terra e da Água Padre Josimo” conta com o apoio e a organização da Comissão Pastoral da Terra, da diocese de Tocantinópolis e, eventualmente, o apoio de outra diocese, da Cáritas e de movimentos sindicais e populares do Bico do Papagaio.

Normalmente o teor das romarias dos assassinados tem uma dimensão religiosa e lúdica, mas também de denúncia e de reivindicação. Lembrar Padre Josimo é lembrar a sua luta e as lutas atuais, o combate ao trabalho escravo, o fim da violência, pode-se inserir questões como da mulher ou da juventude etc. A romaria da irmã Adelaide é assumida especialmente pelas Filhas do Amor Divino e pela paróquia e pode ter o apoio do poder municipal e do governo estadual que, através da Secretaria do Turismo, anuncia o evento.¹⁵ Certamente as irmãs que estiverem na região por ocasião do evento e o padre da paróquia poderão acentuar o lado místico e milagroso da freira, uma santidade que parece estar acima e além dos conflitos. É interessante observar que enquanto a “Romaria dos Mártires da Floresta” é assumida pela Comissão Pastoral da Terra, a de irmã Adelaide, não.

De qualquer modo, Josimo e Adelaide certamente amaram os pobres e dedicaram suas vidas aos trabalhadores mais esquecidos. Os dois fazem lembrar uma famosa frase atribuída a dom Helder Câmara: “Quando alimentei os pobres chamaram-me santo, mas, quando perguntei por que há gente pobre, chamaram-me comunista”. A frase caberia perfeitamente na história de Josimo Moraes Tavares, de Dorothy Stang, Expedito Ribeiro de Souza e João Canuto, assassinados no Pará. Quanto a Adelaide, não tenho, com as narrativas a que tive acesso, informações se ela perguntava a si mesma e perguntava aos outros “por que há gente pobre?”. Contudo, as estruturas sociopolíticas que levaram tantos à morte persistiram e exigem respostas.

15 “34ª Caminhada da Irmã Adelaide”. In Secretaria do Turismo /Governo do Estado do Pará. <http://www.setur.pa.gov.br/eventos/34a-caminhada-da-irma-adelaide>. Acesso em 06/09/2020.

Referências bibliográficas

- ALDIGHIERI, Mário. Josimo: a terra, a vida. São Paulo. CPT/Edições Loyola, 1993.
- CARVALHO, Luiz Maklouf. Contido a bala: a vida e a morte de Paulo Fonteles, advogado de posseiros no Sul do Pará. Belém: CEJUP, 1994.
- CASALDÁLIGA, Pedro. “Josimo, um padre-povo”. In ADIGHIERI, Mário. Josimo: a terra, a vida. São Paulo: Ed. Loyola, 1993, p. 11-12.
- CIMI – Conselho Indigenista Missionário. Mandantes do assassinato de padre Josimo são julgados nesta quarta-feira, 15 de setembro. Disponível em <https://cimi.org.br/2010/09/30928/>. Acesso em 03/09/2020.
- CORREIO DO TOCANTINS. “Madeireiro é acusado como mandante do assassinato de Arnaldo Delcídio”. O Jornal de Carajás, Marabá, Pará, 7-13 maio 1993.
- LIMA, Alex Costa. Padres e posseiros de São Geraldo do Araguaia: o Caso do Cajueiro. Orientador Airton dos Reis Pereira – 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia, Marabá, 2020.
- FERREIRA, Paulo Roberto. Encurralados na ponte: o massacre dos garimpeiros de Serra Pelada. Belém: Paka-Tatu, 2019.
- FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Rio Maria: canto da terra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- FIGUEIRA, Ricardo Rezende. “Josimo: Mártir da Pastoral da Terra”. Voz do Norte: padre Josimo / organizador Pe. Carmelo Scampa. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, s/d: 1-3.
- FIGUEIRA, Ricardo Rezende. A Justiça do Lobo: posseiros e padres do Araguaia. Petrópolis: Vozes, 1986.
- FSP. “Entenda o caso do assassinato do padre Josimo”. Folha de S. Paulo. 19/03/2004 - 21h07.
- MENDONÇA, Mirian Furtado. Entrevista com dona Olinda Morais Tavares (mãe do padre Josimo). Manuscrito, Tocantinópolis, 08/05/1988.
- Movimento Sem Terra. Assassinatos no Campo: crime e impunidade – 1964-1986. São Paulo: Global Editora, 1987.
- O São Paulo. Em Goiás, posseiros ainda sofrem ataques. O São Paulo, 6 a 12/03/1981: p 7.

PEIXOTO, Rodrigo Corrêa Diniz. “A guerra que veio depois da guerrilha”. Acervo, Rio de Janeiro. V. 27, no. 1. Jan/Jun 2014: p 239-253.

PEREIRA, Airton dos Reis. “A prática da pistolagem nos conflitos de terra no sul e no suldeste do Pará. (1980-1995)”. Revista Territórios & Fronteiras, Cuiabá, vol. 8, n. 1, jan.-jun., 2015b.

_____. Do posseiro ao sem terra: a luta pela terra no sul e sudeste do Pará. Recife: Ed. UFPE, 2015a.

PEREIRA, Hamilton. “A Guerra Civil no Campo”. Pe. Josimo: a velha violência da Nova República. Goiânia, Comissão Pastoral da Terra, 1986: 77-87.

PINHO, Aloísio Hilário de. Comunicado. Pe. Josimo: a velha violência da Nova República. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 1986: 68-69.

PLETSCH, Zoeli Maria; FERNANDES, Angelita. Sangue fecundo: amor divino escrito com sangue fecundo. Passo Fundo: Berthier, 2014.

SACRAMENTO, Elias Dinis. As almas da terra: a violência no campo mojuense. Belém: Ed. Açai, 2012.

SILVA, Moisés Pereira da. “O Padre Josimo Moraes Tavares e as lutas de classe nos conflitos Agrários do Araguaia-Tocantins (1970-1986)”. s/d. Disponível em https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/113/o/Mois__s_Pereira_da_Silva.pdf. Acesso em 03/09/2020.

UNISINOS. “Padre Josimo Tavares: 27 anos de martírio”. UNISINOS. s/d (data provável: 2013). Disponível em <http://www.synod.va/content/sinodoamazonico/pt/tes-temunhos-da-amazonia/padre-josimo-tavares--27-anos-de-martirio.pdf>. Acesso em 03/09/2020.

Ricardo Rezende Figueira · Padre, antropólogo, professor de Direitos Humanos no Brasil e em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio de Janeiro, coordenador do Grupo de Pesquisa Trabalho Escravo Contemporâneo no Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos onde ministra aula na Pós-Graduação.

Direitos humanos e o princípio da subsidiariedade: as pessoas em primeiro lugar

Thais Novaes Cavalcanti

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de estudar o princípio da subsidiariedade, em seu aspecto vertical e horizontal, para que se tenha maior compreensão do seu conteúdo e importância da sua aplicação no resgate dos direitos humanos e da dignidade das pessoas, tornando evidente que as pessoas estão em primeiro lugar. Será feita uma análise do movimento do federalismo brasileiro em favor dos direitos humanos, em especial do direito à saúde durante a pandemia do Covid19, bem como da mobilização da sociedade civil organizada pela promoção de direitos humanos, demonstrando assim como o princípio da subsidiariedade auxilia essa dinâmica. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica e dados estatísticos encontrados em fontes oficiais.

Abstract

The present article aims to study the principle of subsidiarity, in its vertical and horizontal aspects, in order to have a better understanding of its content and the importance of its application in the rescue of human rights and people's dignity, making it evident that people come first. An analysis will be made of the movement of Brazilian federalism in favor of human rights, especially the right to health during the

Covid19 pandemic, as well as the mobilization of organized civil society for the promotion of human rights, thus demonstrating how the principle of subsidiarity assists this dynamic. The methodology used was bibliographic research and statistical data found in official sources.

Introdução

A defesa e promoção dos direitos humanos é característica fundamental do Estado democrático de Direito. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, diversos esforços vêm sendo empreendidos entre os países para maior proteção de tais direitos. No entanto, em 2020, o mundo foi surpreendido pela pandemia da Covid-19, que trouxe novos desafios e a necessidade de estabelecer diretrizes na luta pelos direitos humanos, especialmente em países onde a desigualdade e as situações de vulnerabilidade foram agravadas pela pandemia.

No Brasil a desigualdade social e econômica tiveram aumento considerável nesses tempos de pandemia, o que afetou a vida de inúmeras pessoas com o agravamento da pobreza e a perda de direitos. Em 2020, no Brasil, 71 milhões de pessoas chegaram à extrema pobreza, revertendo ganhos bastante significativos ocorridos nas últimas décadas em termos de enfrentamento da pobreza global. “Em um certo momento, durante a pandemia, 90% dos estudantes estavam fora da escola. Alguns países reportaram aumento de mais de 30% em casos de violência doméstica. E 60% dos países relataram superlotação em presídios (...)”¹

O desequilíbrio causado pela pandemia tem uma série de consequências que ainda serão enfrentadas durante muitos anos. A gravidade

1 Steven Hoffmann, professor da York University e diretor científico do Institute of Population & Public Health, em explicação sobre o “UN Research Roadmap for the Covid-19 recovery”, iniciativa da ONU para estimular um esforço mundial de criação de estratégias para o período de recuperação pós pandemia. <https://agencia.fapesp.br/covid-19-e-tambem-uma-pandemia-de-desigualdades-sociais-e-economicas-diz-pesquisador/35829/>. Acesso em: 1 de junho de 2021.

sanitária abalou a lógica de garantia de bem-estar social por parte do Estado, de fruição de direitos, de busca pela igualdade e até mesmo da estrutura federativa do Estado brasileiro.

Durante esse período, dois movimentos merecem destaque e análise. Primeiro, as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a estrutura do federalismo brasileiro, indicando que os entes menores (Estados e Municípios) têm competência para ações de proteção da saúde e de proteção a sua população, mesmo sem autorização expressa do ente maior (União). Segundo, o grande número de iniciativas da sociedade civil no combate à pobreza, à fome e a tantas desigualdades que foram agravadas com a pandemia.

Esses dois movimentos possuem algo em comum, a preocupação de organizar a estrutura do Estado e da sociedade para efetividade dos direitos à luta pela dignidade humana. Nesse sentido, é possível identificar a ideia da subsidiariedade em seus dois aspectos, vertical e horizontal, conforme será explicado.

Assim, o presente artigo tem o objetivo de estudar o princípio da subsidiariedade em seu aspecto vertical e horizontal, para que se tenha maior compreensão do seu conteúdo e da importância da sua aplicação no resgate dos direitos humanos e da dignidade das pessoas, tornando evidente que as pessoas estão em primeiro lugar, em especial nesses dois movimentos que estão ocorrendo no Estado brasileiro.

O primeiro capítulo será dedicado à formação do princípio da subsidiariedade, destacando como a ideia surge de concepções filosóficas sobre a pessoa e seu papel frente ao Estado e aos direitos. A ideia de subsidiariedade é reconhecida como princípio jurídico e constitucional a ser aplicado em seu aspecto vertical (relações entre Estado e pessoas) e aspecto horizontal (relações da sociedade civil), sempre para o protagonismo e a proteção da pessoa.

Os capítulos seguintes serão dedicados ao estudo dos dois movimentos brasileiros, relacionando-os ao princípio da subsidiariedade. Primeiro em seu aspecto vertical, ou seja, no federalismo brasilei-

ro e no reconhecimento da competência dos entes menores (Estados e Municípios) na proteção do direito à saúde; segundo em seu aspecto horizontal, ou seja, nas ações da sociedade civil organizada para promoção e fortalecimento dos direitos humanos.

1. A formação do princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade é hoje reconhecido como transversal, aplicado em diversas áreas, desde o federalismo e as competências dos poderes, a formulação de políticas públicas e a atuação da Administração pública até a autonomia política dos cidadãos e da sociedade civil e a liberdade de atuação frente o Estado. É um princípio constitucional reconhecido em vários países, utilizado como diretriz para a promoção e proteção de direitos. Um princípio ético da vida social e política, que orienta os entes estatais a atuarem pela valorização da pessoa e sua dignidade.

Em linhas gerais, é possível definir o princípio da subsidiariedade como aquele que valoriza os entes menores na sua responsabilidade em ações de promoção da pessoa frente aos entes maiores, que têm a obrigação de subsidiar (ajudar) os menores nesta execução, mas não substituí-los. É um princípio que coloca as pessoas em primeiro lugar.

Para compreender a extensão de seu conteúdo e aplicação, é importante distinguir a ideia de subsidiariedade – que é antiquíssima – do princípio da subsidiariedade, formulado no século XX para o enfrentamento de governos autoritários que se formavam na Europa no final da Segunda Guerra Mundial.

1.1. A ideia da subsidiariedade e a sociedade civil

A ideia da subsidiariedade, palavra originada no latim *subsidiium*, que significa ajuda, oferecer proteção, remonta o pensamento de Aristóteles e a antropologia como “ser político”, que vive com au-

tonomia e racionalidade na pólis, cuja função, por sua vez, é facilitar o exercício da virtude e do “bem viver juntos”. Essa relação entre Pessoa, Sociedade, Estado coloca a pessoa social como motor da vida política.

A Aristóteles soma-se o pensamento de São Tomás de Aquino, Dante Alighieri e autores do humanismo civil italiano do século XIV e XVI, como Giambattista Vico e Antonio Genovesi, que desenvolveram o conceito de vida civil, em que a reciprocidade, a confiança mútua das pessoas, famílias e instituições são a base da ordem social. As pessoas produziam e comerciavam, trabalhando todos para o bem comum da comunidade, formando a ideia de vida civil como justificativa para a formação do Estado.

A reciprocidade tinha uma finalidade dupla dentro da lógica da estrutura da ordem social, de um lado, a consolidação do vínculo social, sem a qual não só os mercados não podiam existir, como também a sociedade. Do outro, o conceito de liberdade no sentido positivo, ou seja, a possibilidade de ser feliz no sentido da *eudaimonia* aristotélica:

Se a liberdade em sentido negativo expressa a ausência de obrigações ou vínculos, sendo a liberdade de algo, a liberdade positiva é a liberdade para algo, liberdade de autorrealizar-se – e é disso que depende a felicidade.²

A reciprocidade e a liberdade positiva, baseadas na concepção aristotélica são a origem da ideia de subsidiariedade que foi se transformando com o tempo. Isto se dá nas relações exercidas dentro da sociedade civil, composta por famílias, instituições, escolas, empresas. Giorgio Vittadini³ afirma que a subsidiariedade é outro nome para a liberdade, pois afirma a pessoa em sua possibilidade de ação e relação, como protagonista e razão de ser da sociedade e do Estado.

2 BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano. *Economia Civil. Eficiência, Equidade e Felicidade pública*. São Paulo: Cidade Nova, 2010. p. 23.

3 VITTADINI, Giorgio. *Che cosa è la sussidiarietà?* Milano: Guerini e Associati, 2007.

1.2. A ideia da subsidiariedade e o Estado

Já na Modernidade vale destaque para Johannes Althusius, que evidencia a relação entre a ideia de subsidiariedade e a capacidade política da sociedade civil, sustentada pela consciência da sua soberania individual, cabendo às instituições públicas somente reconhecê-la. Em seu principal livro, escrito em 1603, *A política metodicamente concebida e ilustrada com exemplos sagrados e profanos*, defende que o Estado (as instâncias públicas) deve ser limitado em suas prerrogativas, com mais independência externa do que interna.

A valorização da sociedade civil decorre do fato da sociedade dar origem ao Estado, da soberania individual dar origem à soberania nacional, de que o poder não pode ser absoluto. A contribuição de Althusius na construção da ideia de subsidiariedade é traduzida no dever dos cidadãos de intervir em determinadas tarefas comuns, o que corresponde a não deixar que uma autoridade superior se ocupe de funções mais básicas, resguardando a autonomia e a liberdade das pessoas.

Essa ideia foi desenvolvida posteriormente por Alexis de Tocqueville, que no livro *Democracia na América* defende que a administração deve permanecer nos governos locais, sendo impraticável a centralização do poder do Estado. A proposta de Tocqueville vai além da ideia do federalismo como forma de Estado, pois entende que a atuação do governo tem de fortalecer as iniciativas locais, agindo de forma ativa em favor dos indivíduos.

Um poder central, por mais que se imaginá-lo civil e sábio, não pode abranger sozinho todos os detalhes da vida de um grande povo, não pode, porque um trabalho assim supera as forças humanas. Quando quer criar e fazer funcionar, apenas com suas forças, tantos elementos diferentes, ou contenta-se com um resultado muito incompleto, ou esgota-se em esforços inúteis.⁴

4 TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 29.

A descentralização do poder é uma necessidade, pois o Estado deve manter a autonomia dos cidadãos, conservando sua força e originalidade nas tarefas que pode realizar, especialmente para a promoção e proteção de direitos humanos. Tocqueville posiciona-se a favor da liberdade e da democracia e exalta o poder da sociedade civil frente ao poder centralizado e autoritário.

1.3. A subsidiariedade como princípio

A formulação da subsidiariedade como princípio e sua construção dogmática ocorre no início do século XX, pela necessidade de proteger a autonomia do indivíduo (liberdade) e o pluralismo da vida social mediante as ideologias coletivistas e os excessos do liberalismo formado no final do século XIX. Em 1931, o Papa Pio XI, em sua Encíclica *Quadragesimo anno*⁵, cita o princípio da subsidiariedade para afirmar o papel da liberdade e autonomia das pessoas e das sociedades menores frente a ameaça de governos totalitários e centralizadores do poder. Nessa mesma linha, outros Papas⁶ ao longo do século XX foram delineando esse princípio regulador das relações entre Estados, bem como entre Estado, sociedade civil e os cidadãos:

5 QA, n. 79-80. O título da Encíclica refere-se aos 40 anos da publicação da Encíclica *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII, em 1891. Disponível em: https://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html.

6 No corpo das Encíclicas sociais, denominado de Doutrina Social da Igreja, são inúmeras referências ao princípio da subsidiariedade: Papa Leão XIII, Encíclica *Rerum Novarum* de 1891; Papa Pio XI, Encíclica *Quadragesimo anno* de 1931; Papa Pio XI, rádio mensagem de 1941; Papa João XXIII, Encíclica *Mater et Magistra* de 1961 e *Pacem in Terris* de 1963; Papa Paulo VI, Encíclica *Populorum Progressio* de 1967 e Carta apostólica *Octagesima Adveniens* de 1971; Papa João Paulo II, *Laborum Excersens* de 1981, *Solicitudo Rei Socialis* de 1987 e *Centesimus annus* de 1991; Papa Bento XVI, Encíclica *Caritas in Veritate* de 2009; Papa Francisco, Encíclica *Laudato Sí* de 2015.

O princípio da subsidiariedade é expressão inalienável da liberdade humana. A subsidiariedade é, antes de mais nada, uma ajuda à pessoa, na autonomia dos corpos intermédios. Tal ajuda é oferecida quando a pessoa e os sujeitos sociais não conseguem operar por si sós, e implica sempre finalidades emancipativas, porque favorece a liberdade e a participação enquanto assunção de responsabilidades. A subsidiariedade respeita a dignidade da pessoa, na qual vê um sujeito sempre capaz de dar algo aos outros. Ao reconhecer na reciprocidade a constituição íntima do ser humano, a subsidiariedade é o antídoto mais eficaz contra toda forma de assistencialismo paternalista. Pode motivar tanto a múltipla articulação dos vários níveis e conseqüentemente a pluralidade dos sujeitos, como a sua coordenação.⁷

O princípio da subsidiariedade foi estabelecido para determinar que o Estado oriente suas ações em prol da pessoa, não de forma assistencialista ou paternalista, substituindo sua liberdade, suas capacidades, sua participação, mas como um Estado necessário, que exerce suas competências estatais em favor dos direitos humanos, permitindo que a sociedade civil organizada também o faça.

Não se trata apenas de reconhecer os direitos humanos, mas como buscar torná-los efetivos. Não se trata apenas de reconhecer que a pessoa humana é digna, mas também estimular que ela participe de ações para fortalecer sua dignidade e o bem comum. O princípio da subsidiariedade atua em sentido vertical, nas relações entre os entes estatais, permitindo que aqueles mais próximos à pessoa tenham mais responsabilidades, como também atua em sentido horizontal, permitindo a participação da sociedade civil na promoção de direitos.

A subsidiariedade vertical indica as relações entre “sociedades maiores” e “sociedades menores”, típico caso da estrutura federalista de um Estado que possui entes com esferas e competências diversas, uns

7 *Caritas in Veritate*. CV, n. 58.

mais amplos do que outros.⁸ A União, os Estados e os Municípios possuem uma relação vertical, em que um está submetido à esfera e competência do outro. Dessa forma, o princípio da subsidiariedade indica que os entes maiores (a União, por exemplo) não devem fazer aquilo que o Estado pode fazer, assim como o Estado não deve fazer o que o Município pode fazer. A finalidade dos entes maiores é oferecer ajuda ou facilitar, criando mecanismos, para que os entes menores possam realizar ações e políticas públicas que estejam mais próximas da pessoa.

Já o aspecto horizontal do princípio da subsidiariedade é aquele em que o auxílio é prestado pela própria sociedade, organizada e estruturada, que, com o apoio do Estado, atua em socorro e apoio das pessoas. Portanto, a subsidiariedade horizontal está mais voltada para o estímulo da própria sociedade civil na solução dos seus problemas e necessidades.⁹

Em 1992, o princípio da subsidiariedade foi reconhecido pelo Direito Comunitário¹⁰, consagrado no texto do Tratado de Maastricht como princípio fundamental para toda a União Europeia. Através da estrutura de competências entre os países-membros, tanto para regras de tomada de decisão (governança), como para o processo de execução (*policies*), tornando-se também um princípio de legitimidade do regime democrático.

O Tratado Constitucional europeu de 2004 reafirmou o princípio, assim como as Constituições da Itália, Espanha, Portugal, Hungria, Áustria, Suécia, entre outras. Na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949, o princípio da subsidiariedade consagrou a autoadministração municipal como um dos princípios constitucionais

8 BARACHO, José A. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Belo Horizonte: Movimento editorial da FD da UFMG, 1995. p. 130.

9 VIOLINI, Lorenza. Sussidiarietà e quasi mercati. In: VITTADINI, Giorgio. *Che cosa è la sussidiarietà?* Milano: Guerini e Associti, 2007. p. 198.

10 QUADROS, Fausto. *O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Européia*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 35-36.

básicos da estrutura organizacional do novo Estado alemão. A subsidiariedade vertical manifesta-se por meio da estrutura da federação, dividida em vários níveis: federação (Estado), Estados membros (Länder) e Municípios (Gemeinde). Há, também, o órgão de cooperação intermunicipal e intergovernamental denominado de *Landkreise* ou simplesmente *Kreis*, que significa “círculo” ou “circunscrição de terra”, com personalidade jurídica de direito público própria, posicionado entre os níveis municipal e estadual.¹¹ Sob a lógica da subsidiariedade, os níveis menores possuem competências específicas e são auxiliados pelos níveis maiores na sua execução, sem interferir na autonomia.

A análise de José Alfredo Baracho é de que o dinamismo do federalismo, relacionado com o princípio da subsidiariedade, leva à correlação entre integração e autonomia, sistema capaz de assegurar paz e liberdade dos diversos Estados com a preservação das potencialidades individuais. Ele denomina esse fenômeno de “subsidiariedade de base federativa”.¹²

Como conclusão, de acordo com Alberto Quadrio Curzio¹³ (2003), é possível identificar quatro aspectos para compreender o princípio da subsidiariedade em sua totalidade. O primeiro trata de compreendê-lo do ponto de vista da sua idealização e formulação, que remonta ao pensamento filosófico desde a Antiguidade até autores modernos e indica a pessoa e sua liberdade de autonomia como fundamento do Estado. O segundo, do ponto de vista das instituições, faz-se necessário aprofundar em sua manifestação politicamente mais relevante, que foi o Tratado de Maastricht de 1992 e o Tratado Constitucional da União Europeia de

11 CAVALCANTI, Thais N. *Direitos fundamentais e o princípio da subsidiariedade*. Osasco: Edifício, 2015. p. 68.

12 BARACHO, José A. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Belo Horizonte: Movimento editorial da FD da UFMG, 1995. p. 73.

13 CURZIO, Alberto Quadrio. *Sussidiarietà e sviluppo economico*. Sala della Regina, Palazzo di Montecitorio, Scuola di Sussidiarietà nel Parlamento italiano, 23, setembro de 2003.

2004. O terceiro, do ponto de vista de sua definição conceitual – subdividida nas coordenadas vertical e horizontal –, o torna operante. E, por fim, o quarto, que busca compreendê-lo dentro da “trilogia” composta por subsidiariedade, solidariedade e desenvolvimento.

O princípio da subsidiariedade, nesta compreensão, torna-se essencial para a efetivação dos direitos humanos, pois, ao retomar a antropologia social e política de Aristóteles, estabelece diretrizes para o Estado na formulação de políticas públicas em favor de direitos e recoloca a pessoa em primeiro lugar, como protagonista da sua própria vida.

2. O princípio da subsidiariedade e a proteção ao direito à saúde no federalismo brasileiro

O estado de pandemia iniciado em 2020 colocou em evidência no Brasil o debate sobre o federalismo e as competências dos entes para estabelecer políticas e medidas em favor da efetivação dos direitos humanos, em especial do direito à saúde. A gravidade da crise sanitária levou União, Estados, Distrito Federal e Municípios a adotarem medidas de maior extensão para seu enfrentamento, com repercussões dramáticas na vida das pessoas. Medidas que envolvem a realização de quarentena de pessoas, bairros e cidades (confinamento compulsório), paralisação de atividades de forma geral, restrição de circulação de pessoas e bens, para conter o contágio. Medidas de saúde pública, no âmbito dos direitos individuais e liberdades públicas, direito do consumidor, direito civil, direito empresarial e tantos outros.

Para além do debate político e das diferentes visões sobre como enfrentar a pandemia, esses conflitos envolveram a análise das competências estabelecidas pela Constituição Brasileira de 1988 para cada um dos entes do federalismo de cooperação brasileiro. A qual ente federativo cabe estabelecer medidas de proteção ao direito à saúde? Esse embate foi originado no próprio texto constitucional, uma vez que prevê em seu artigo 23 competências administrativas comuns a todos os entes e

em seu artigo 24 competências legislativas concorrentes (artigo 24) para União, Estados e Distrito Federal. Ainda no caso das competências legislativas, a Constituição Brasileira estabelece regras, previstas nos quatro parágrafos do artigo 24, que auxiliam a solução do problema. Mas, no caso das competências comuns, sua aplicação não é clara.

No caso específico do direito à saúde, o artigo 23, II estabelece que é competência comum “cuidar da saúde e assistência pública” e o artigo 24, XII estabelece a competência concorrente em legislar sobre a “proteção e defesa da saúde”. A quem compete estabelecer medidas sanitárias de proteção da saúde na pandemia? O que fazer especialmente quando há determinações contraditórias entre União, Estados e Municípios.

Por conta dessa controvérsia, foram distribuídas diversas ações constitucionais junto ao Supremo Tribunal Federal, tantas que até se criou um painel da Covid-19 no site do Tribunal.¹⁴ Vale mencionar aqui duas principais Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 6341 e 6343, ambas propostas em 2020, por diferentes partidos políticos, para questionar artigos da Lei 13.979/20. Originada com caráter de urgência no início da pandemia, essa lei estabeleceu a concentração das competências na União de ações e políticas públicas de combate à pandemia e de proteção ao direito à saúde.

O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento que, nos casos da competência comum do artigo 23, os entes menores (Estados e Municípios) teriam autonomia para atuar sem consultar o ente maior (União), podendo determinar medidas específicas de proteção à saúde e combate à pandemia. O Ministro Edson Fachin¹⁵ estabeleceu em seu voto que:

14 O site do STF criou o “Painel da Covid-19”, que contém informações sobre a quantidade de ações relacionadas a esse assunto. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html. Acesso em: 1 de junho de 2021.

15 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-edson-fachin-aco-es-competencia.pdf>.

O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo artigo 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premie-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. [...] **Não se pode tolher o exercício das competências dos demais entes na promoção dos direitos fundamentais.**

As decisões mencionadas acima estabelecem a relevância do debate sobre o federalismo cooperativo, em especial para a proteção de direitos humanos. No caso do Brasil, os Municípios passam a estar autorizados a definir políticas públicas que visem maior proteção do direito à saúde das pessoas, assim como os Estados e o Distrito Federal.

Pode-se afirmar que essa decisão confirma o princípio da subsidiariedade no federalismo brasileiro em seu aspecto vertical, utilizado como regra a divisão de competências entre os entes federados. Cabe à União estabelecer regras gerais e políticas nacionais e principalmente auxiliar os Estados e os Municípios a atender as necessidades específicas das pessoas em seu território.

É importante que se esclareça que a Constituição Brasileira não possui o princípio da subsidiariedade expresso em seu texto. No entanto, prevê regras de competência para os entes federativos comuns e concorrentes, o que, na interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, afirma a autonomia e responsabilidade dos entes menores no cumprimento de medidas de proteção aos direitos.

Nesse sentido, é possível afirmar que a ideia da subsidiariedade, que envolve a descentralização política e a proteção dos direitos das pessoas, foi utilizado como base na compreensão do federalismo de cooperação brasileiro.

3. Os princípios da subsidiariedade e a sociedade civil na efetividade dos direitos humanos no Brasil

O princípio da subsidiariedade em seu aspecto horizontal indica que a ajuda (subsídio) é prestada por pessoas, pela própria sociedade, reconhecendo que não é apenas o Estado o ente responsável pelo bem comum, pela promoção e proteção de direitos e até mesmo pelas políticas públicas. Colocado dessa forma, parece ser algo que retira do Estado suas funções, no entanto, a razão de ser dessa posição é o fato de se colocar as pessoas em primeiro lugar, como pessoas capazes, como protagonistas, com a liberdade de fazer o que entendem que deve ser feito.

Essas ideias partem da lógica aristotélica, já apresentada no tópico um, que origina da afirmação de que a pessoa se manifesta pela ação. É a ação que revela a pessoa, é por meio da ação que se integram todas as dimensões antropológicas do sujeito, valorizando o conceito de experiência, em que a pessoa é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto do processo. A liberdade é o “modo pelo qual cada pessoa existe, como uma habilidade humana de autodeterminação, autocontrole e autoconsciência”.¹⁶

As pessoas, com suas capacidades e liberdade, atuam na sociedade civil e nesse espaço tomam suas decisões para se organizar em favor do desenvolvimento e da efetivação dos direitos. A sociedade civil comporta toda a riqueza e criatividade das pessoas que ali se relacionam e convivem. A subsidiariedade implica que o Estado permita que a sociedade retome espaços decisórios, o que será possível com “a redefinição da repartição de competências entre o Estado e os cidadãos, o privado e o público, que estabelecerá novo equilíbrio social. Ocorrerá a devolução

16 CAVALCANTI, Thais N. *Direitos fundamentais e o princípio da subsidiariedade*. Osasco: Edifício, 2015. p. 36.

de competências, de conformidade com a finalidade das ações existentes e necessárias”.¹⁷

Estudos recentes na área da administração pública pretendem reinterpretar a sociedade civil como espaço intrínseco e constitutivo do Estado democrático e da ação pública promovida por este. Desse modo, a ação pública não se limita à ação governamental nem àquilo que o Estado determina/atribui/controla; ela teria uma autonomia relativa, sendo promovida *in loco* e na interseção – entre o instituído e a autonomia social –, das associações, das interfaces sócio-estatais e das respostas construídas para os problemas públicos.¹⁸

Nessa linha, o princípio da subsidiariedade contribui para a construção do *Welfare State* no sentido comunitário, em busca do *Welfare Society*, passando do Estado social concessório e distribuidor de direitos para o Estado subsidiário, que valoriza a sociedade civil e reconhece a pessoa com capacidades. Um estudo interessante realizado por Mario Toso¹⁹ indica algumas das mudanças necessárias para essa transformação:

- a) a convergência de uma nova versão dos direitos de cidadania baseada em uma visão de homem como ser subjetivo, social (ou relacional) e solidário, aberto a transcendência, ou seja, sobre um conceito global de homem, entendido nem no sentido individualista e nem no coletivista;
- b) a convergência para um novo *ethos* público da solidariedade na sociedade (mais do que no Estado), que impõe encontrar novas

17 BARACHO, José A. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Belo Horizonte: Movimento editorial da FD da UFMG, 1995. p. 65.

18 ANDION, Carolina. *Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 54 (4) 936-951, jul-ago, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hYrKjNjjbcJWKjKn35KBwtN/?format=pdf&lang=pt>.

19 TOSO, Mario. *Welfare Society. La riforma del Welfare*. Roma: LAS, 2003. p. 510.

formas de comunicação e troca entre o público e o privado, para realizar uma verdadeira sociedade (não Estado) do bem-estar (*well-being*), do bem viver;

- c) a redução gradual da intervenção direta do Estado em favor de atividades que estão a cargo da sociedade primária, secundária, do privado social, para prover todas as necessidades do homem, obviamente dentro da lei para estabelecer o Estado democrático;
- d) uma nova participação, não pensada somente no âmbito político: a participação política tem maior consistência quando surge da própria participação social na própria vida;
- e) um maior empenho do Estado e da sociedade civil no plano mundial.

O princípio da subsidiariedade, em seu aspecto horizontal, propõe a transformação das relações entre Estado e sociedade, saindo da dicotomia da luta e conflito, para um processo relacional baseado na reciprocidade (solidariedade), em busca de maior igualdade e no desenvolvimento. É a atuação do privado e das iniciativas da sociedade civil em conjunto com o Estado, sem que este se abstenha de suas responsabilidades.

A sociedade civil representa uma série de iniciativas das pessoas que se unem para desenvolver algo, seja através das organizações sem fins lucrativos, das associações, cooperativas, fundações e de organizações sociais. Em congresso realizado em Dublin no ano 2000, a International Society for Third Sector Research determinou uma única definição para todas essas manifestações como “organizações da sociedade civil” (*civil society organization*).²⁰

No Brasil há dois tipos de entidades privadas sem fins lucrativos com autorização legal para atuar em atividades de interesse público. As Organizações Sociais (OS) regulamentadas pela Lei 9.637/98 e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) regula-

20 BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano. *Economia Civil. Eficiência, Equidade e Felicidade pública*. São Paulo: Cidade Nova, 2010. p. 16.

mentadas pela Lei 9.790/99. De certa forma, essas organizações são formas de participação do privado em atividades do público, permitindo uma atuação conjunta. Isso deve ocorrer não porque o Estado é omissivo ou incompetente, mas porque as pessoas são ativas e buscam esse tipo de atividade como um modo de realizar suas potencialidades trabalhando para a melhoria da comunidade. Não se trata de uma concessão estatal, mas de uma colaboração para o bem comum.

Outra forma importante de colaboração público-privado é o “sistema S”, formado por organizações dos setores produtivos (indústria, comércio, agricultura, transporte e cooperativas), com o objetivo de promover o bem-estar dos seus trabalhadores. Entidades de natureza privada e mantidas pela contribuição social das empresas oferecem uma importante contribuição também no âmbito educacional.

3.1. Ações da sociedade civil no combate à desigualdade na pandemia

A pandemia acentuou as desigualdades em um país já marcado por amplas diferenças sociais, por grupos minoritários desassistidos, por problemas de saneamento básico e estrutura domiciliar, aspectos que fazem muita diferença quando se trata de estabelecer isolamento social, restrições de locomoção, fechamento de escolas e estabelecimentos comerciais.

De acordo com o núcleo de pesquisa com populações em situação de rua da Fiocruz, “indígenas, quilombolas, ribeirinhos, refugiados, ciganos, moradores de favela e periferia, aqueles que vivem com HIV/Aids, trabalhadores informais, catadores e trabalhadores de reciclagem, por estarem à margem da sociedade, tornam-se mais vulneráveis diante da pandemia, mais expostos aos fatores culturais, econômicos e demográficos”.²¹ Os efeitos da pandemia são muito mais prejudiciais para esses

21 Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/desigualdade-social-e-economica-em-tempos-de-covid-19>. Acesso em: 18 de junho de 2021.

grupos vulneráveis, considerando inclusive que alguns deles sequer têm condições de fazer isolamento social e que a grande maioria ficou sem renda porque trabalham na rua como informais.

Diversas pesquisas têm apontado que a pandemia causou aumento da desigualdade, especialmente no acesso ao direito à saúde e educação. O site Agência Pública realizou estudo sobre o direito à saúde e as diferenças entre brancos e negros. Até fevereiro de 2021, por exemplo, o número de pessoas brancas vacinadas era o dobro de pessoas negras.²² Na educação, o Pnad estima que 4 milhões de estudantes do ensino fundamental estão sem estudar, 14,4% do total estão sem acesso a nenhuma atividade escolar, por falta de acesso à internet. “A maioria são negros, vivendo em famílias com renda domiciliar inferior a meio salário-mínimo”²³, detalha o relatório do Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

Diante desse cenário, a atuação da sociedade civil tem sido fundamental. Nos três primeiros meses de pandemia, foi feito um mapeamento²⁴ de iniciativas da sociedade civil contra a Covid-19, realizado pela organização Ponte A Ponte. Foram mais de 450 ações identificadas e cadastradas, envolvendo atores do investimento social privado (IVS), OSCs, movimentos sociais, coletivos das próprias comunidades, negócios sociais e associações.

Outras instituições representativas do campo, como o Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife), a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), o Instituto Marielle Franco e o Favela em Pauta, organizaram uma plataforma denominada

22 Disponível em: <https://apublica.org/2021/03/brasil-registra-duas-vezes-mais-pessoas-brancas-vacinadas-que-negras/>.

23 Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/educacao-basica/2020/12/4897221-pandemia-evidenciou-desigualdade-na-educacao-brasileira.html>

24 Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/14eHc2LhhoGbAaZaf46Aa5fe3i-GbeQUzl/view>

“Sociedade Contra o Corona”²⁵, que congrega cerca de 160 movimentos sociais, organizações e coletivos da sociedade civil brasileira.

Vale a pena citar também a atuação das próprias comunidades periféricas, como é o caso das ações promovidas pela Central Única das Favelas (Cufa)²⁶, não só para arrecadação de recursos, mas na promoção da saúde, na prevenção do contágio, na mobilização de voluntários, entre outros.

Vale a pena ainda citar as ações realizadas pelo Observatório da Sociedade Civil²⁷, ação social de empresas no combate à fome²⁸ e o Grupo de Pesquisa Resocie, ligado ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, que produziu dois repositórios de iniciativas da sociedade civil contra a pandemia, o primeiro em maio de 2020 para dar visibilidade a essas iniciativas e outro em novembro de 2020 sobre os impactos da pandemia no ativismo digital.²⁹

Esses são alguns exemplos das iniciativas da sociedade civil para combater os efeitos de desigualdade e pobreza gerados pela pandemia, que, de forma emblemática, servem para compreender a importância do papel desses grupos na proteção e promoção dos direitos humanos.

A contribuição do princípio da subsidiariedade na análise dessas ações é justamente afirmar a importância da participação da sociedade civil, estabelecendo espaços de solidariedade e reciprocidade nas relações privadas e públicas. Há uma luta por igualdade social e de direitos, por qualidade de vida e pela dignidade humana, e o princípio da subsi-

25 Disponível em: <https://www.engajar.redesolidaria.org.br/>

26 Disponível em: <http://cufa.org.br/noticia.php?n=NTc3>

27 Disponível em: <https://observatoriosc.org.br/>

28 Disponível em: <https://nos.insightnet.com.br/sociedade-civil-e-empresas-se-mobilizam-para-combater-a-fome/>

29 Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/repositorio-de-iniciativas-da-sociedade-civil-contra-a-pandemia-relatorio-de-pesquisa-02>

diariedade serve para compreender que esta luta está acima de tudo no reconhecimento de que as pessoas estão em primeiro lugar.

Conclusões

No presente artigo foram apresentados dois movimentos importantes que estão ocorrendo no Brasil em razão do desequilíbrio causado pela pandemia da Covid-19, mas principalmente também pela importância da proteção dos direitos humanos. De certa forma, é possível afirmar que a pandemia deu relevância às discussões sobre a estrutura do Estado brasileiro e sobre o papel da sociedade civil na promoção e proteção dos direitos humanos.

No caso do federalismo, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Constituição de 1988 estabelece um federalismo de cooperação, em que os entes menores (Estados e Municípios) têm competência para estabelecer políticas de proteção aos direitos humanos – em especial ao direito à saúde – sem necessitar de autorização do ente maior, que é a União. Definição importante, especialmente dentro da lógica do princípio da subsidiariedade, em que o ente maior não deve fazer o que o ente menor pode fazer, mas deve auxiliá-lo a fazer.

O que vale ressaltar aqui são as razões dessa lógica subsidiária, que não são políticas e nem ideológicas, mas antropológicas, pois aos entes menores deve ser preservada a autonomia, sejam eles Municípios, grupos intermediários, famílias ou filhos menores. O que importa é promover a autonomia dos entes menores.

Vale lembrar a famosa frase do ex-senador André Franco Montoro, de que o cidadão mora no Município e não na União e que este ente, mais próximo da pessoa, tem mais condição de auxiliar no seu desenvolvimento, o que realmente aconteceu no caso das ações municipais de combate à pandemia e de promoção à saúde.

Assim como os inúmeros exemplos de iniciativas da sociedade civil na promoção e proteção de direitos, dando atenção aos grupos mino-

ritários e vulneráveis. Algo que nasce de cada indivíduo que participa e que atua pelo próximo e por si mesmo. Essa liberdade de agir e participar é outra razão antropológica do princípio da subsidiariedade. A sociedade civil é fruto de uma sociedade viva e participativa, que deve ser estimulada pelo Estado, que deve oferecer ajuda a essa autonomia e à liberdade de ação. O princípio da subsidiariedade, nesse sentido, é o outro nome da liberdade, liberdade frente ao Estado e frente à sociedade. Esse é o modelo de *Welfare Society*, tão interessante de ser pensado frente ao Estado concessório ou coletivista, que não dá espaço às iniciativas dos cidadãos e dos grupos intermediários.

A proposta de pensar os direitos humanos junto ao princípio da subsidiariedade é a proposta de pensar a pessoa em todas suas dimensões, de pensar o Estado como promotor de políticas que valorizam a autonomia e as iniciativas sociais, de pensar a federação com mais autonomia aos entes menores, de repensar o público e o privado, de pensar os grupos vulneráveis com políticas específicas de atendimento, de pensar a sociedade civil atuando em busca da maior igualdade, de pensar, por fim, nas pessoas em primeiro lugar.

Referências bibliográficas

ANDION, Carolina. *Atuação da sociedade civil no enfrentamento dos efeitos da COVID-19 no Brasil*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 54 (4) 936-951, jul-ago, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hYrKjNjjbcJWKjKn35KBwtN/?format=pdf&lang=pt>

BARACHO, José A. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Belo Horizonte: Movimento editorial da FD da UFMG, 1995.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Pandemia e Federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização*. Revista Eletrônica do Centro Universitário Newton Paiva. Belo Horizonte. N. 42. p. 166-181. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2021.

BRUNI, Luigino; ZAMAGNI, Stefano. *Economia Civil. Eficiência, Equidade e Felicidade pública*. São Paulo: Cidade Nova, 2010.

CAVALCANTI, Thais N. *Direitos Fundamentais e o princípio da subsidiariedade*. Osasco: Edifício, 2015.

CURZIO, Alberto Quadrio. *Sussidiarietà e sviluppo econômico*. Sala della Regina, Palazzo di Montecitorio, Scuola di Sussidiarietà nel Parlamento italiano, 23, setembro de 2003.

QUADROS, Fausto de. *O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o Tratado da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOSO, Mario. *Welfare Society. La riforma del Welfare*. Roma: LAS, 2003.

VIOLINI, Lorenza. Sussidiarietà e quasi mercados. In: VITTADINI, Giorgio. *Che cosa è la sussidiarietà?* Milano: Guerini e Associati, 2007.

VITTADINI, Giorgio. *Che cosa è la sussidiarietà?* Milano: Guerini e Associati, 2007.

Sites pesquisados

<https://agencia.fapesp.br/covid-19-e-tambem-uma-pandemia-de-desigualdades-sociais-e-economicas-diz-pesquisador/35829/>

<https://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf>

https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html

<https://www.conjur.com.br/dl/voto-edson-fachin-acoes-competencia.pdf><https://portal.fiocruz.br/noticia/desigualdade-social-e-economica-em-tempos-de-covid-19>

<https://apublica.org/2021/03/brasil-registra-duas-vezes-mais-pessoas-brancas-vacinadas-que-negras/>

<https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/educacao-basica/2020/12/4897221-pandemia-evidenciou-desigualdade-na-educacao-brasileira.html>

<https://drive.google.com/file/d/14eHc2LhhoGbAaZaf46Aa5fe3iGbeQUzI/view>

<https://www.engajar.redesolidaria.org.br/>

<http://cufa.org.br/noticia.php?n=NTc3>

<https://observatoriosc.org.br/>

<https://nos.insightnet.com.br/sociedade-civil-e-empresas-se-mobilizam-para-combater-a-fome/>

<https://sinapse.gife.org.br/download/repositorio-de-iniciativas-da-sociedade-civil-contra-a-pandemia-relatorio-de-pesquisa-02>

Thais Novaes Cavalcanti · Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Master em Teologia pela Pontifícia Università Lateranense de Roma, professora do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Alteridade da Universidade Católica de Salvador - Bahia, professora da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, onde também é Coordenadora da Pós-graduação. Advogada, membro do IBDC e do Conselho consultivo da Oficina Municipal.

O mapa regional das múltiplas desigualdades e do desenvolvimento humano no Brasil

Eduardo José Grin

Fernando Burgos Pimentel dos Santos

Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes

Luís Paulo Bresciani

Resumo

O Brasil é um país de superlativos. A análise do desenvolvimento regional não é uma tarefa simples para um país de dimensão continental, heterogêneo e profundamente desigual em termos de desenvolvimento humano. Não é possível analisar o desenvolvimento regional de um único ponto de vista, uma vez que o país tem características diferenciadoras nas suas unidades constituintes. O objetivo deste artigo é descrever o mapa da desigualdade regional no Brasil a partir da perspectiva do desenvolvimento humano. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são uma referência comum neste debate, e este artigo explora quatro ODS: saúde (ODS 3), educação (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5) e redução das desigualdades (ODS 10) e o seu desempenho nas regiões brasileiras. Os números apresentados exprimem bem a realidade do país no que diz respeito à sua heterogeneidade e desigualdade regional. O Brasil é um país continental, pelo que cada região, e cada Estado, tem as suas próprias características, o que torna a questão do desenvolvimento regional uma das agendas políticas governamentais mais complexas. A

desigualdade regional, interestatal e inter-regional e os seus efeitos no desenvolvimento humano são significativos, o que torna necessária a formulação e implementação de políticas públicas que considerem estas diferentes situações. Para isso, a agenda sobre o desenvolvimento regional deveria receber mais atenção de todos os níveis de governo.

Abstract

Brazil is a country of superlatives. Analyzing regional development is not a simple task for a country of continental dimension, heterogeneous and profoundly unequal in terms of human development. It is not possible to analyze regional development from a single point of view, as the country has differentiating characteristics in its constituent units. The purpose of this article is to describe the map of regional inequality in Brazil from the perspective of human development. The Sustainable Development Goals are a common reference in this debate, and this article explores four SDGs: health (SDG 3), education (SDG 4), gender equality (SDG 5) and reducing inequalities (SDG 10) and their performance in the Brazilian regions. The figures presented well express the country's reality with regards to its heterogeneity and regional inequality. Brazil is a continental country, so that each region, and each state, has its own characteristics, which makes the issue of regional development one of the most complex governmental policy agendas. Regional, inter-state and interregional inequality and its effects on human development are significant, which makes it necessary to formulate and implement public policies that consider these different situations. For that, the agenda on regional development should receive more attention from all levels of government.

Introdução

O Brasil é um país de superlativos. Analisar o desenvolvimento regional não é uma tarefa simples para um país de dimensão continen-

tal, heterogêneo e profundamente desigual quanto ao desenvolvimento humano. Uma das metáforas mais conhecidas sobre a questão da desigualdade regional no Brasil, que remonta à década de 1950, é a ideia da existência de dois Brasis. O território nacional seria dividido por uma profunda heterogeneidade que separa as regiões mais modernas do Sul e Sudeste das regiões mais atrasadas do Norte e Nordeste. Nesse sentido, não seria possível analisar o desenvolvimento regional sob um único enfoque, uma vez que a realidade mostra as características diferenciadoras do país em suas unidades constituintes.

A metáfora utilizada na década de 1970 segue esse caminho ao retratar o país com a metáfora da “Belíndia”. As regiões mais ricas do Sul e Sudeste apresentam padrões de vida semelhantes aos da Bélgica, enquanto os territórios mais pobres do Norte e Nordeste estariam mais próximos da realidade da Índia. De uma forma ou de outra, tentar captar de forma sintética a realidade do desenvolvimento regional no Brasil mostra, de forma contínua, aquela divisão que, por diversos motivos históricos, continua sendo uma marca intrínseca e estrutural do desenvolvimento nacional. Por isso, localizar essa questão para o caso brasileiro requer um olhar mais próximo de cada território, uma vez que desigualdade e heterogeneidade são marcas relevantes nas cinco regiões e nos 27 estados da federação brasileira.

O objetivo deste artigo é descrever o mapa da desigualdade regional no Brasil conforme a ótica do desenvolvimento humano. Não se busca neste trabalho analisar causas dessa realidade, mas apresentar dimensões que permitam identificar como o desenvolvimento humano é desigualmente distribuído regionalmente no país. A finalidade, portanto, é modesta do ponto de vista analítico, mas ao mesmo tempo importante para evidenciar números que mostram os desafios existentes para ampliar o acesso de amplas parcelas da população brasileira a políticas públicas que compatibilizem desenvolvimento regional com desenvolvimento humano. Nesse sentido, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) se constituem como uma referência cada vez mais

usual neste debate. Este artigo explora, em particular, quatro dos 17 ODS: saúde (ODS 3), educação (ODS 4), igualdade de gênero (ODS 5) e redução das desigualdades (ODS 10). Todos os objetivos são vitais para o desenvolvimento humano, mas este artigo optou por se pautar por estes quatro baseado em dois critérios: seu impacto direto na possibilidade de estimular o desenvolvimento humano e na relevância que o tema da igualdade de gênero assumiu nas agendas de políticas públicas em nível internacional (ONU, 2020).

Para apresentar os números da realidade regional brasileira o artigo está organizado como segue, além desta introdução. A primeira seção resume os principais argumentos do debate sobre desenvolvimento regional e humano. A segunda parte descreve os indicadores selecionados nas quatro dimensões que compõem o seu escopo empírico. Nas conclusões volta-se ao tema enfocando sua relação com a evolução histórica do país e com sugestões de medidas que poderiam contribuir para inserir este debate de forma mais organizada na agenda governamental.

Os nexos entre desenvolvimento humano e desenvolvimento regional

O conceito de desenvolvimento desse projeto apoia-se na abordagem das capacidades humanas, promovida por Amartya Sen (1999). Desenvolvimento compreende a expansão das capacidades humanas, ou seja, das oportunidades que as pessoas têm de exercer sua liberdade de escolha para atingir objetivos em diferentes áreas relevantes para suas vidas. Portanto, riqueza difere de bem-estar e o desenvolvimento vai além de sua mensuração econômica por meio de variáveis como o Produto Interno Bruto, por exemplo. Pelo contrário, desenvolvimento é um caminho para que as pessoas possam romper suas privações para que tenham condições de exercerem suas liberdades políticas, direitos civis e direitos humanos para assim melhorarem sua qualidade de vida (Sen, 1999).

O desenvolvimento é um conceito mutável ao longo do tempo (Boisier, 2004). Ao contrário do crescimento econômico, normalmente medido pelo Produto Interno Bruto, o desenvolvimento sustentável aponta para uma definição que irá variar de acordo com as culturas e épocas em que for estudado. Nessa linha, o desenvolvimento econômico não pode ser tomado como a única causa estrutural de desempenho institucional das regiões. O desenvolvimento também se relaciona com a produção de comunidades cívicas e democráticas para impulsionar políticas públicas e qualidade de vida (Putnam, 2006), gerando respostas específicas à pergunta central formulada por Dallabrida e Becker (2008): “por que processos regionais de desenvolvimento não são iguais dinamicamente e se diferenciam entre si?”. Por ser um conceito polissêmico, reduzir desenvolvimento regional à dimensão econômica lhe retira aspectos qualitativos como desenvolvimento humano e social. De fato, como assinala Boisier (2001), o desenvolvimento regional consiste em um processo de mudança estrutural localizada (em uma área territorial denominada “região”) “que se associa a um permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de talo comunidad y habitante de tal territorio”. Essas considerações, quando acopladas ao tema do desenvolvimento sustentável, ampliam o foco para outros temas como pobreza, educação, saúde e meio ambiente (Moyer e Hedden, 2020).

Em linha com os ODS, a avaliação do desenvolvimento regional se conecta de forma multidimensional com vários temas que afetam as possibilidades de desenvolvimento humano. Nessa linha, o ODS 1 visa erradicar a pobreza de todas as formas (pessoas vivendo com menos de US\$1,9 por dia) (World Bank, 2018; Burt, Hughes, Milante, 2014), e esse nível de exclusão social cria obstáculos ao desenvolvimento regional. O ODS 2 visa eliminar a fome e a desnutrição, o que está relacionado à forma como a terra e a produção de alimentos pode ser voltada para enfrentar desigualdades socioeconômicas (Popp et al, 2017). Os ODS 3 e

6 igualmente destacam o papel do acesso à água e ao saneamento básico como medidas preventivas para elevar a qualidade da saúde da população. O foco consiste em reduzir a vulnerabilidade a doenças que negativamente impactam o desenvolvimento local, pois reduzem as potencialidades de as pessoas serem participantes ativos desse processo (Hanasaki et al, 2013). O ODS 4 aborda o tema da educação compreendendo que pessoas portadoras de conhecimento e capacidade de aprenderem são ativos essenciais para o desenvolvimento territorial (Dickson, Hughes e Irfan, 2016). O ODS 5 aborda a desigualdade de gênero e é crítico para as possibilidades do desenvolvimento sustentável, pois é preciso lidar com diferentes culturas existentes nos territórios, o que pode impulsionar ou atrasar essas mudanças sociais (Dugarova, 2019). Finalmente, talvez como uma síntese, o ODS 10 visa reduzir a desigualdade dentro dos países, para o que o tema do desenvolvimento regional está diretamente associado (Genevey, Pachauri e Tubiana, 2020).

Este debate se alinha com a formulação de Amartya Sen que compreende esse processo por meio de enfoques complementares. Desenvolvimento humano, para ser efetivo, apoia-se no estímulo para aprimorar capacidades, que são compreendidas como liberdades ou oportunidade para alcançar uma vida boa ou bem-estar. Tais capacidades estão relacionadas aos funcionamentos que dizem respeito às dimensões de bem-estar e aos critérios que cada sociedade – ou território – julga valioso para incorporar como atributo para gerar desenvolvimento humano (estar nutrido, ter boa saúde, alfabetizado, autorrespeito, por exemplo) (Sen, 1999). Desenvolvimento regional deve, por essa lógica, ser orientado para qualificar o estoque de capacidades de cidadãos e cidadãs para garantir que estejam livres da fome, da violência, do preconceito, tenham acesso à água limpa e ambiente para ter uma vida saudável no território onde vivem e trabalham. Nessa linha, este artigo busca mostrar alguns indicadores sobre esta realidade nas cinco regiões do Brasil.

Os números da desigualdade regional no Brasil

Nesta seção descrevem-se indicadores chave para avaliar o desenvolvimento regional e suas conexões com as lacunas de desenvolvimento humano. Sendo este um tema multidimensional, busca-se apresentar números que reflitam, em cada dimensão considerada, a realidade da sua disparidade entre as regiões. Nesse sentido, esta seção descreve a situação de quatro áreas essenciais: saúde, educação, políticas de bem-estar social e gênero, em linha com os respectivos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que abordam essas dimensões.

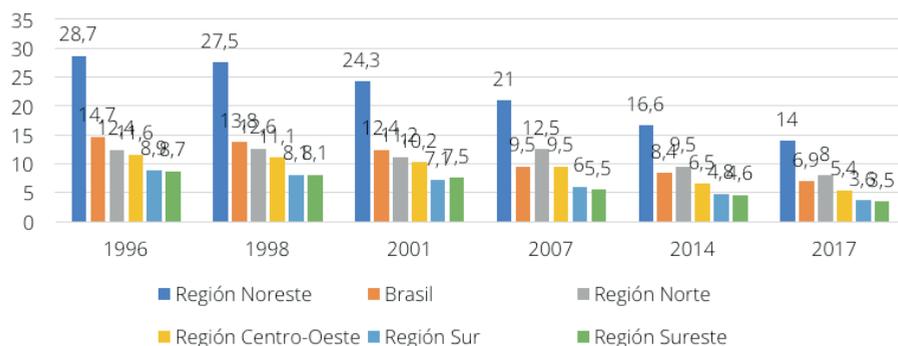
Educação

A educação básica é uma área que avançou de forma significativa desde a década de 1990, em especial quanto à universalização do acesso ao ensino fundamental. Todavia, ainda persistem agudas desigualdades regionais em outros indicadores importantes, como a taxa de analfabetismo da população com 15 ou mais anos de idade e os anos de escolaridade média. Em termos de desempenho da educação, medido pelo IDEB, os números mostram uma associação entre a questão regional e a performance obtida neste índice. As taxas de analfabetismo são distribuídas de forma muito desigual, como mostra o gráfico 1.

Aspectos como raça ou grupo étnico, bem como as faixas etárias não são depreciáveis no estabelecimento de desempenhos desiguais. No caso do Brasil, a população negra apresenta patamares mais elevado de pobreza, o que se associa com maiores índices de analfabetismo. Além disso, o número geral de analfabetos continua muito alto: são 11,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais. Esse contingente representa quase o dobro da população do Paraguai e é semelhante à população da Bolívia, só para citar alguns exemplos na América do Sul. Além do número muito elevado, o gráfico mostra significativa desigualdade re-

gional, embora o caso do Nordeste tenha diminuído sua taxa de analfabetismo em mais de 50%.

GRÁFICO 1. Evolução da taxa de analfabetismo por região (1996-2017)



Fonte: PNAD Contínua Educação/IBGE (2018), MEC (2014) e Mapa do Analfabetismo del INEP (s/f).

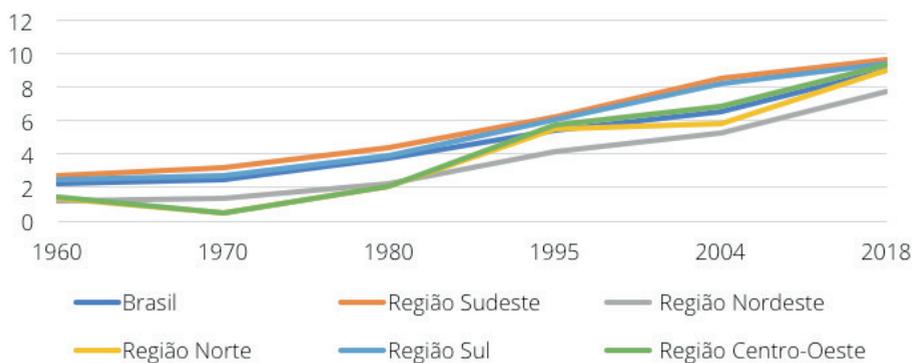
Em relação ao indicador médio de anos de estudo, o gráfico 2 mostra essa situação em perspectiva, considerando o período 1960-2018. A região Nordeste segue muito abaixo da média nacional e apenas recentemente a região Norte alcançou esse patamar. Destaque para a região Centro-Oeste que desde a metade da década de 1990 superou a média nacional. Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste desde sempre estiveram acima dos valores médios existentes no país.

Uma vez que nenhuma taxa separada foi encontrada para as regiões Norte e Centro-Oeste nas décadas de 1960 e 1970, o indicador que cobre ambas foi dividido por dois para arbitrar um valor para cada uma.

A situação do indicador matrícula na educação inicial mostra um panorama que pode ser explicado pelo fato de a educação inicial ser oferecida pelo poder público e de haver uma verba destinada a essa finalidade por meio de repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A lógica do Fundo é alocar os recursos de acordo com os nú-

meros de matrículas, o que acaba incentivando esse processo, além de ser uma medida redistributiva em favor dos estados mais pobres. Essa é a conclusão de várias investigações (Arretche, 2010; Vazquez, 2014), destacando especialmente seus efeitos sobre a oferta de ensino no nível municipal, que é responsável pelo nível inicial. Todos os estudos sobre esse Fundo, que em 2007 sucedeu ao FUNDEF, implantado em 1998, concluem que ele gerou um processo de expansão massiva das matrículas na educação básica no Brasil. Esse indicador possivelmente reflete o impacto das políticas públicas, uma vez que as regiões mais pobres são, em sua maioria, as principais beneficiárias do recebimento de transferências intergovernamentais e da obrigação constitucional de investir o orçamento na educação básica. No entanto, é preciso destacar que essas informações se referem apenas ao acesso e nada dizem sobre a qualidade da educação.

GRÁFICO 2. Média de anos de escolaridade por região (1960-2018)

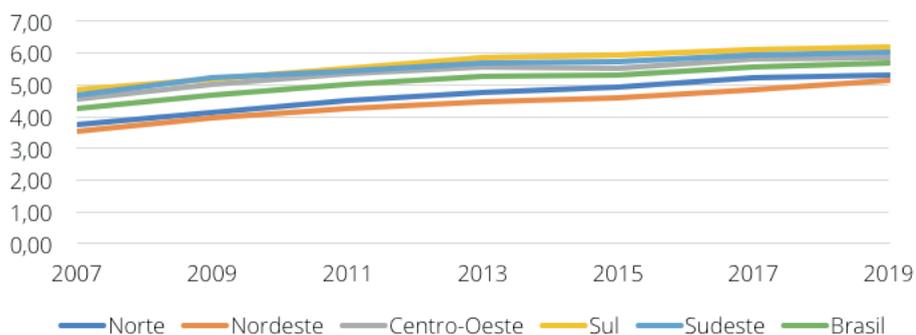


Fonte: Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil, Censo da Educação Básica 2018 (INEP) e Síntese de Indicadores Sociais (IBGE) 2015.

Situação similar é observável no IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental, pois as regiões Norte (nota média 5,29) e Nordeste (nota média 5,12), no período de 2007 a 2019, possuem indicadores abaixo

da média nacional. As demais regiões estão acima da média nacional (média dos anos a nota é 5,8), mas ainda assim com desempenhos diferentes: Sul (nota média 6,17), Sudeste (nota média 6,03) e Centro-Oeste (nota média 5,8). Ainda assim, as médias regionais escondem notáveis diferenças entre os estados. Na região Norte, a nota média do Pará é 4,10 e do Amapá é 4,06, enquanto da região Nordeste, Sergipe com nota média de 4,10 e Alagoas com 4,20 estão bem abaixo dos números médios da região.

GRÁFICO 3. Performance do IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental (2007-2019)



Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

Observa-se uma notável desigualdade regional entre o Sul e o Sudeste em relação ao Nordeste quanto à alfabetização. A realidade muda no caso das matrículas na educação inicial e na média de anos de estudo, pois as regiões Norte e Nordeste se destacam. Não muito diferente é a situação do IDEB. Não há como abordar desenvolvimento humano sem considerar o papel que a educação ocupa nesse processo. Os poucos dados mostrados nessa seção mostram como a realidade desigual da educação não pode ser dissociada das diferentes condições disponíveis para o desenvolvimento humano.

Saúde

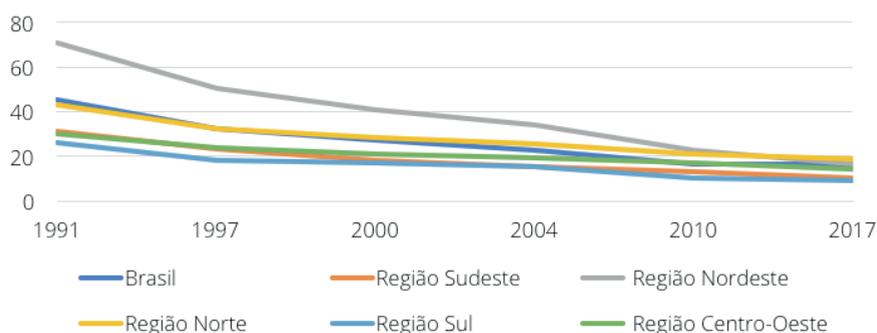
Essa dimensão apresenta um quadro de maior homogeneidade uma vez que existe um Sistema Único de Saúde e as políticas aplicadas por todos os estados são muito semelhantes. Muitas pesquisas dão conta dos efeitos redistributivos das medidas adotadas no campo dessa política pública (Abrucio e Grin, 2015). Embora existam diferenças regionais, o fato de uma maior coordenação federativa ajuda a reduzir a desigualdade entre os estados. Para compreender essa realidade, que é muito diferente regionalmente, a seção descreve a situação de dois indicadores: mortalidade infantil e expectativa de vida.

No caso do indicador de mortalidade infantil, o grupo dos cinco melhores estados, que apresentam taxa inferior a 10 óbitos por 1.000 nascidos vivos, são todos oriundos das regiões Sul e Sudeste: Espírito Santo (1º), Santa Catarina (2º), Paraná (3º), Rio Grande do Sul (4º) e São Paulo (5º). O grupo intermediário, de 10 a 15 mortes, é formado por oito estados, três do Nordeste (Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte), três do Centro-Oeste (Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso do Sul) e duas do Sudeste (Minas Gerais e Rio de Janeiro). O grupo com as piores taxas, com valores acima de 15 óbitos por 1.000 nascidos vivos, é formado por todos os estados do Norte e outros do Nordeste. Por sua vez, observa-se uma variação significativa, visto que a menor taxa (8,4) é quase três vezes menor que a pior (registrada no Amapá, 23,0). Nesse caso, fica clara a divisão regional entre as regiões mais pobres e menos desenvolvidas socialmente ante as mais ricas do Sul e do Sudeste, com exceção de três estados do Nordeste. Mesmo assim, o país avançou muito na redução da mortalidade infantil desde a década de 1990, conforme o gráfico 4.

Em um espaço de 26 anos, a taxa caiu de 45,2 para 16 mortes infantis por 1.000 nascidos vivos. Na região Nordeste a melhora foi mais pronunciada: de taxas de 71 óbitos para 23 e na região Norte de 43 para 21. Também nas regiões Sul e Sudeste, embora em magnitude menor,

os avanços foram muito expressivos: na primeira de 26 para 10 e na segunda de 31 para 13. No Centro-Oeste a queda também foi significativa: de 30 para 17. Com efeito, neste caso, as políticas públicas de saúde têm obtido muito sucesso. O desafio agora é não deixar essa trajetória positiva ser afetada pela crise econômica que o país atravessa desde 2015, agravada pela COVID-19 desde 2020.

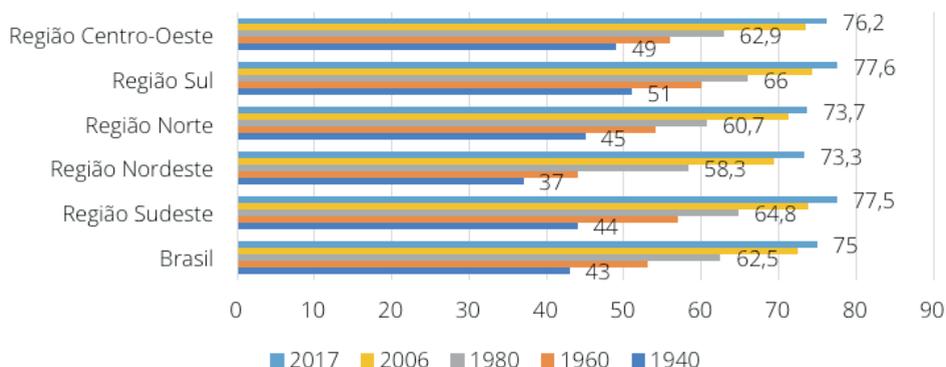
GRÁFICO 4. Evolução da taxa de mortalidade infantil por região (1991-2017)



Fonte: <http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/LivroIDB/2edrev/co1.pdf> e IBGE (2016; 2018).

Quanto ao indicador de expectativa de vida, reaparecem os “dois Brasis” da divisão regional. O gráfico 5 mostra, em perspectiva histórica, que os estados com menor expectativa (de 70 a 74,9 anos), que são 15 estados, apenas Rio Grande do Norte (Nordeste) e Rondônia (Norte) ficam de fora. Fora isso, estão incluídas todas essas duas regiões, mais o estado de Mato Grosso (Centro-Oeste). O segundo grupo, aqueles com expectativa média de 75 a 80 anos, são todos oriundos das regiões Sul, Sudeste e três estados do Centro-Oeste. A variação entre o estado com maior expectativa de vida (79,4 anos em Santa Catarina) e o último (Maranhão com 70,90 anos) é de 8,5 anos.

GRÁFICO 5. Expectativa de vida por região (1940-2017)



Fonte: <http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/LivroIDB/2edrev/co1.pdf>, Almeida (1998).

Na dimensão de saúde observa-se que as características regionais e estaduais são bons parâmetros explicativos dos indicadores. No caso da mortalidade infantil, a questão do desenvolvimento regional é mais forte; já quanto à expectativa de vida, com o passar dos anos, as distâncias médias estão se aproximando. Apesar dos progressos realizados nesses dois indicadores, a disparidade territorial e entre estados é notável, o que gera efeitos desiguais sobre o desenvolvimento humano, sendo os resultados menos favoráveis para as regiões Norte e Nordeste.

Políticas de bem-estar social

Em termos de bem-estar socioeconômico, o Brasil experimentou uma grande melhora no início dos anos 2000. O governo do presidente Lula (2003-2010) criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 e, a partir dele, sua iniciativa mais conhecida: o Programa Bolsa Família (PBF). O PBF se baseou em três eixos: redução imediata da pobreza, condicionalidades – vinculadas ao acesso a direitos nas áreas de saúde, educação e assistência social – e programas

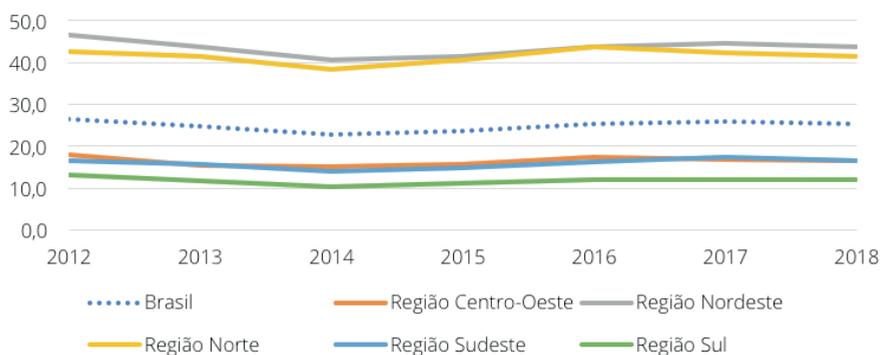
complementares para superar a situação de vulnerabilidade das famílias beneficiárias. Apesar da melhora nos índices de pobreza, os estados das regiões Norte e Nordeste continuam apresentando um nível de bem-estar muito inferior aos das regiões Sul e Sudeste.

Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Plano foi dividido em três eixos, visando aumentar a renda per capita e o bem-estar das famílias. O primeiro foi a “Garantia de Renda”, cujo principal programa era o PBF e o Benefício de Prestação Continuada. O segundo foi “Inclusão Produtiva”, com separação entre ações rurais e urbanas. O terceiro eixo foi “Acesso aos serviços”, que previa que as políticas públicas seriam ofertadas com foco prioritário nas famílias incluídas no Cadastro Único, banco de dados do governo federal no qual são inseridas informações sobre as famílias mais vulneráveis.

Os resultados do PBSM foram animadores nos primeiros anos, especialmente no combate à pobreza extrema. Mas, infelizmente, o slogan “Brasil – país rico é país sem pobreza” segue longe de ser cumprido, como mostra o gráfico 6. Considerando a pobreza como uma renda per capita real diária abaixo de US\$5,5, as mudanças foram muito pequenas. Em 2012, 26,5% dos brasileiros viviam nessa condição e, em 2018, 25,3%. Mas o gráfico deixa claro que os resultados são muito diferentes entre as regiões. No primeiro bloco, estão as regiões Nordeste e Norte. Considerando a região Norte, há certa heterogeneidade no resultado, uma vez que Rondônia apresenta melhor resultado (25,5%), seguida por Tocantins (31,5%) e Roraima (32,6%). Na região Nordeste, todos os estados têm mais de 40% da população com renda diária inferior a US\$5,5, com exceção do Rio Grande do Norte (com 38%). Vale destacar também a gravíssima situação do Maranhão, que no período de 2012 a 2018 teve mais da metade da população em situação de pobreza. No segundo bloco, estão os estados das regiões Sul e Sudeste, com destaque para Santa Catarina, cujo

percentual sempre esteve abaixo de 10% no período e que, em 2018, tinha resultado de 8%. No terceiro bloco, estão os estados do Centro-Oeste, cujos resultados em termos de pobreza foram mais homogêneos em 2018: Mato Grosso do Sul (16,5%), Mato Grosso (15,2%) e Goiás (18,4%).

GRÁFICO 6. Proporção de pessoas com renda real domiciliar per capita de até US\$5,5 PPC 2011 (2012-2018) (em %)

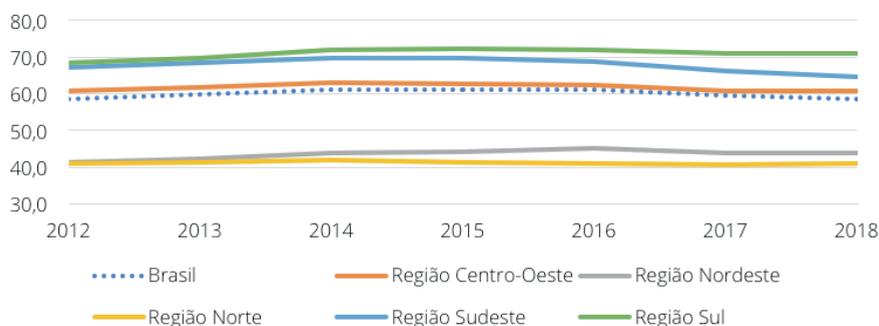


Fonte: elaborado pelos autores e baseado na Síntese de Indicadores Sociais – IBGE (2018).

Outra dimensão importante para o bem-estar de uma sociedade é a proporção de trabalhadores com ocupações formais. O gráfico 7 mostra informações sobre formalidade, incluindo empregado com carteira de trabalho assinada, empregado doméstico com carteira de trabalho assinada, oficial militar, funcionário público legal, trabalhador autônomo e empregador que contribuía para a Previdência Social. As diferenças entre as regiões são evidentes. Em 2018, no grupo com piores resultados estão os estados do Norte (40,8%) e Nordeste (43,7%). No Norte, é grande a diferença entre os resultados de Rondônia (54,1%) e do Pará (35,2%). No Nordeste, os destaques negativos são para Maranhão (35,1%) e Piauí (37,6%) e os positivos para Alagoas (51,4%), Pernambuco (48,4%) e Rio Grande do Norte (48,2%). Dentre as regiões com melhores resultados, é

interessante notar que, em 2012, a região Sul (68,3%) obteve os maiores percentuais de formalização, mas o Sudeste (67,0%) ficou próximo. Em 2018, o Sul obteve 71,0%, enquanto o Sudeste caiu para 64,4%, resultado de uma queda em relação a 2015. A região Centro-Oeste apresentou um comportamento relativamente constante (cerca de 60% em todos os anos).

GRÁFICO 7. Proporção de pessoas de 14 ou mais anos em ocupação formal (2012-2018) (em %)



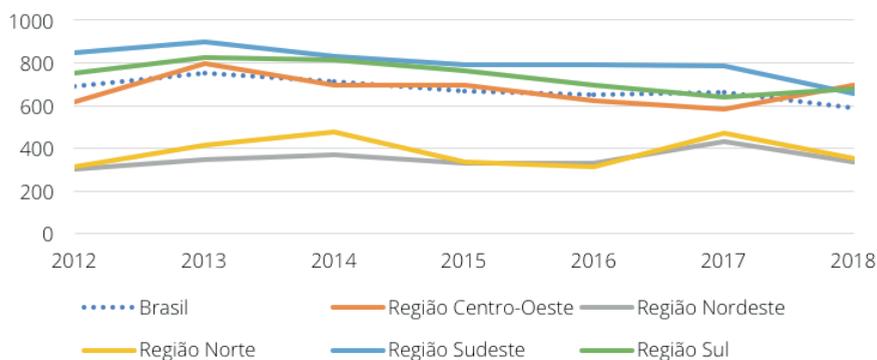
Fonte: elaborado pelos autores e baseado na Síntese de Indicadores Sociais – IBGE (2018).

Pobreza e exclusão do mundo do trabalho não são os únicos indicadores capazes de evidenciar a realidade da desigualdade social com seus efeitos negativos no desenvolvimento humano, mas é difícil discutir o tema sem considerar essas duas variáveis. A exclusão social, em sentido amplo, quando cotejada com seu desempenho em nível regional, mostra o quanto ela afeta de forma desigual as possibilidades de desenvolvimento humano. Dada a permanência dessa situação ao longo da história do país, o tema está longe de ser trivial, mas suas consequências seguem sendo dramáticas para amplas parcelas da população brasileira, em especial nas regiões Norte e Nordeste, ainda que os números das demais regiões estejam longe de serem aceitáveis.

Gênero

O Brasil tem sido historicamente um país sexista e com relações patriarcais bem definidas (Saffioti, 2001; Venturi e Godinho, 2013). O gráfico 8 refere-se à igualdade no mundo do trabalho, considerando a diferença salarial entre homens e mulheres ao longo dos anos e considerando análises regionais. De um lado, estão as regiões mais pobres, onde a renda formal é menor, como Norte e Nordeste. Nesse caso, as diferenças salariais também são menores. No caso da região Norte, a diferença média em 2018 foi de R\$ 355,00, mas os estados apresentam comportamentos bem distintos. Enquanto em Roraima e no Amapá as mulheres recebem mais que os homens, com uma diferença de R\$ 325,00 e R\$ 98,00 respectivamente, no Pará a diferença a favor dos homens é de R\$ 562,00 mensais. No Maranhão e no Piauí, os dois estados com menor renda formal da região Nordeste, as diferenças são de R\$ 108,00 e R\$ 208,00, respectivamente.

GRÁFICO 8. Diferença de rendimento médio mensal da ocupação principal formal (2012-2018) entre homens e mulheres (em R\$ para o ano 2018)



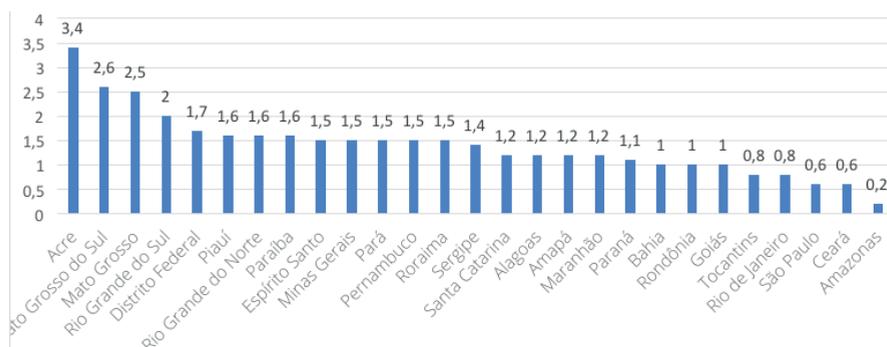
Fonte: elaborado pelos autores, baseado na Síntese de Indicadores Sociais – IBGE (2018).

Por outro lado, o estado de São Paulo e o Distrito Federal, aqueles com maior rendimento formal médio em todo o território brasilei-

ro, são os que apresentam as maiores diferenças entre os rendimentos formais de homens e mulheres: São Paulo (R\$ 730,00) e no Distrito Federal (R\$ 1.562,00). Mas a boa notícia é que, entre 2012 e 2018, a diferença no Brasil caiu (14%), assim como nas regiões onde essa diferença foi maior em 2012. No Sudeste a queda foi de 23% e no Sul, foi de 9%. Um ponto de atenção é o aumento da região Centro-Oeste (12%) nesse período, o que a torna a região mais desigual do país em termos de salários entre homens e mulheres.

A segunda linha é o enfrentamento da violência contra a mulher. Em 2006, a promulgação da Lei Maria da Penha representou um importante avanço ao tipificar os tipos de violência doméstica. Um ano depois, foi lançado o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Em 2015 foi aprovada a Lei do Feminicídio, que caracteriza esse crime como homicídio cometido contra vítima feminina. Apesar desses avanços na legislação e nos programas, a situação no Brasil continua muito grave. Os dados mostram que, no ano de 2018, ocorreram 1.206 feminicídios no Brasil, o que representa um aumento de 4,0% em relação a 2017. Mas o gráfico 9 mostra que esse resultado é bastante diferente para cada estado.

GRÁFICO 9. Feminicídios a cada 100 mil mulheres por estado (2018)



Fonte: Anuário da Segurança Pública, 2018.

O Brasil é o quinto país do mundo com mais mortes violentas de mulheres e perde somente para El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia. Quanto ao ranking de igualdade salarial, o país ocupa a posição 130º de 153 nações. Esses números são a expressão de uma sociedade na qual a questão de gênero, considerando a posição das mulheres, apresenta indicadores muito ruins. Quando esses números são comparados entre as regiões, observa-se que a desigualdade salarial penaliza mais as mulheres nas regiões Norte e Nordeste em comparação sobretudo com Sul e Sudeste. No caso do feminicídio, a realidade é mais complexa, pois a região Centro-Oeste apresenta os índices mais elevados (1,98 mortes a cada 100 mil habitantes), seguida do Sudeste (1,47), do Sul (1,43), do Norte (1,37) e do Nordeste (1,3). Este artigo não tem como avançar na explicação desses números, mas mostra que mais desenvolvimento econômico, neste caso, não está relacionado com desenvolvimento humano, mas não deixa de reforçar a distribuição desigual entre as regiões.

Considerações finais

Os números apresentados expressam bem a realidade do país no que diz respeito à sua heterogeneidade e desigualdade regional. O processo histórico de ocupação do território nacional gerou essa disparidade que, ao longo do tempo, tem se mantido. Além disso, existem diversos fatores que também explicam esse processo. A primeira é de natureza política, uma vez que os estados do Sudeste e do Sul passaram por processos históricos muito distintos do Nordeste e Norte do Brasil. Essas duas regiões apresentam a maior concentração do Produto Interno Bruto (PIB) após 1850, o que acaba atraindo as prioridades das ações governamentais a seu favor. O PIB das duas regiões (Sudeste com 55% e Sul com 16%) mostra a concentração da produção econômica, em uma dinâmica estável ao longo de todo o século XX. Apenas São Paulo e Rio de Janeiro concentram quase 43% do PIB nacional. Mais recentemente, esse eixo começou a se deslocar para a região Centro-Oeste, que é a principal área do agronegócio nacio-

nal e responde por 9,4% do PIB nacional. Essa mudança repercutiu nos níveis de desenvolvimento humano, institucional e ambiental. Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste ficam com 20% do PIB nacional, embora a segunda tenha uma participação maior que o Centro-Oeste, possui uma população muito maior. De toda forma, a riqueza gerada é muito pouco escoada para o desenvolvimento socioeconômico e há grande concentração de renda. A pobreza atinge níveis muito elevados, assim como as taxas de analfabetismo e os anos de frequência escolar.

Outra questão importante é a distribuição da população, que também gera efeitos sobre a desigualdade do desenvolvimento regional. Há uma grande disparidade na distribuição de ativos econômicos, capacidades institucionais e oportunidades de bem-estar socioeconômico. Por exemplo, apenas 8 estados superam a média nacional do PIB per capita e todos são do Sudeste (exceto Minas Gerais) e do Sul, onde estão localizadas as maiores cidades e que, portanto, são mais autossuficientes em termos financeiros. Isso também se aplica ao desempenho econômico estadual: os que arrecadam menos que a média nacional de 58,3% são do Nordeste e do Norte.

A análise de alguns indicadores socioeconômicos também serve como referência para a existência dessa disparidade regional. Na educação, dos 12 estados com índices de alfabetização abaixo da média nacional, 9 são do Nordeste. Na saúde, dos 15 estados com expectativa de vida inferior à média nacional, 14 são do Norte e Nordeste. A mesma situação se repete para a mortalidade infantil: dos 14 estados – exceto Mato Grosso – onde o indicador supera a média nacional, 13 são das regiões Norte e Nordeste. Em relação às taxas de pobreza e desemprego, exceto Rio de Janeiro, todos os outros 14 estados estão nessas duas regiões. A conectividade é inferior à média nacional em 12 estados, que também estão nas regiões Nordeste e Norte.

Considerando esse cenário, dentre os desafios de uma agenda de desenvolvimento regional destaque-se a coordenação federativa e intergovernamental, pois o desenvolvimento lido apenas como uma política descentralizada para cada estado pode gerar mais desigualdades regio-

nais. A tarefa do governo federal é fundamental para articular um modelo de governança que considere a importância da unidade nacional e da diversidade territorial. Segundo Neto, Castro e Brandão (2017), as políticas nacionais são mais eficazes do que apenas uma política regional, e nossa interpretação vai no sentido da coesão entre política nacional e políticas regionais de desenvolvimento. O segundo desafio é a superação da visão que confunde desenvolvimento regional com “guerra fiscal”, por meio da qual os estados buscam atrair empresas. Esse processo de corrida ao fundo tem sido forte demais e tem causado muitos danos aos estados, por meio de perdas na arrecadação de impostos e dificuldades no avanço da cooperação intergovernamental. Sem que a União assuma um papel de coordenação mais eficaz, essa realidade tende a continuar e a gerar efeitos mais negativos. Entre os objetivos da política regional e seus instrumentos e instituições de implementação, além dos temas propriamente econômicos e de inovação, está apoiar o desenvolvimento do potencial humano dos territórios, uma vez que historicamente as estratégias desenvolvidas não contemplaram suficientemente a questão da formação do capital humano e da expansão dos níveis de ensino, especialmente universitário e pós-graduado, bem como a interação entre empresas e universidades.

O Brasil é um país continental, de forma que cada região, e cada estado, tem características próprias, o que torna a questão do desenvolvimento regional uma das mais complexas agendas de políticas governamentais. Como visto, a desigualdade regional, interestadual e inter-regional e seus efeitos no desenvolvimento humano são significativos, o que torna necessária a formulação e implementação de políticas públicas que considerem essas diferentes situações.

Referências

Abrucio, F. L. and Grin, E. J. (2015). From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. Paper presented at the II International Conference on Public Policy, Milan, Italy.

Almeida, C. A. (1998). O Brasil no final do século XX: um caso de sucesso. *Revista Dados*, v. 41, n. 4, pp. 785-830.

Arretche, M. T. S. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, pp. 587-620.

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización, el desarrollo en el lugar y en manos de la gente. *Revista EURE*, XXX(90), 27-40.

Boisier, S. (2001). In: Madoery, O.; Vázquez Barquero, A. (Orgs.) *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosário: Editorial Homo Sapien.

Burt, A., Hughes, B., & Milante, G. (2014). Eradicating poverty in fragile states: prospects of reaching the 'high-hanging' fruit by 2030. SSRN scholarly paper ID 2479667. <https://papers.ssrn.com/abstract=2479667>.

Dallabrida, V.; Becker, D. (2008). Dinâmica territorial do desenvolvimento. In: Becker, D.; Wittmann, M. (Orgs.) *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.

Dickson, J. R., Hughes, B. & Irfan, M. T. (2016). *USE 2030: Exploring impacts, costs, and financing*. Frederick S. Pardee Center for International Futures Josef Korbel School of International Studies University of Denver.

Dugarova, E. (2019). Gender equality as an accelerator for achieving the sustainable development goals. Discussion paper. United Nations Development Programme. file:///Users/eduardo/Downloads/Gender_equality_as_an_accelerator_for_achieving_the_SDGs.pdf.

Edward, P.; Sumner, A. (2013). The future of global poverty in a multi-speed world: new estimates of scale and location, 2010-2030. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2364153.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário da Segurança Pública 2018. Disponível em: <<https://www.bibliotecadeseguranca.com.br/wp-content/uploads/2019/02/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Genevey, R., Pachauri, R. K. & Tubiana, L. (2020). Reducing Inequalities: a sustainable development challenge. Agencie Française de Developpement, IDDRI Sciences Po & Teri.

Hanasaki, N. et al. (2013). A global water scarcity assessment under shared socio-economic pathways – Part 1. Water use. *Hydrology and Earth System Sciences*, 17 (7), 2375-2391

IBGE (2016). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2015. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE (2018). Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE (2018). PNAD Contínua Educação. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?edicao=21073&t=sobre>>. Acesso em: 8 mar. 2020.

INEP (2019). Censo da Educação Básica. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 mar. 2020

INEP (s/f). Mapa do Analfabetismo no Brasil. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/mapa_do_analfabetismo_do_brasil.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

INEP. IDEB – Resultados e metas. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

Ministério da Educação (2014). Relatório Educação para Todos no Brasil. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192>. Acesso em: 12 mar. 2020.

Ministério da Saúde. Informações de Saúde. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205&id=6938&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/infio>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

Ministério da Saúde (s/f). Taxa de Mortalidade Infantil – C.1 (coeficiente de mortalidade infantil). Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/LivroIDB/2edrev/c01.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Moyer, J. D.; Hedden, S. (2020). Are we on the right path to achieve the sustainable development goals? *World Development*, n. 127, pp. 1-13.

Neto, A. M.; Castro, C. N.; Brandão, A. (2017). *Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas*. Brasília: IPEA.

Popp, A., Calvin, K., Fujimori, S., Havlik, P., Humpenöder, F., Stehfest, E. et al. (2017). Land-use futures in the shared socio-economic pathways. *Global Environmental Change*, 42, 331–345.

PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro (2010). *Atlas do Desenvolvimento Humano*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

Putnam, R. D. (2006). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Saffioti, H. (2001). Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. *Cadernos Pagu*, 16, 115-136.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Madrid: Editorial Planeta.

Vazquez, D. A. (2014). Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 4, pp. 969-1005.

Venturi, G.; Godinho, T. (Orgs.) (2013). *Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Edições Sesc-SP.

World Bank. (2018). *World Development Indicators*. 2018. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

Eduardo José Grin · Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). Mestre em Ciência Política (USP). Professor do Departamento de Gestão Pública (FGV EAESP). Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo (FGV Brasília) e da Escola de Economia (FGV São Paulo). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (FGV EAESP). Professor da Escuela Iberoamericana de Políticas Públicas.

Fernando Burgos · Bacharel em Administração Pública, Mestre e Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP e Coordenador Geral do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG / FGV EAESP).

Gustavo Andrey Lopes Fernandes · Professor Assistente do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP, é pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGVceapg). Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo, foi visiting scholar do Global Institute, King's College London e na Kennedy School of Government da Harvard University.

Luis Paulo Bresciani · Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Foi Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Secretário de Desenvolvimento Econômico nas Prefeituras de Santo André e Diadema, e Assessor Especial da Presidência da República.

A desigualdade de gênero no Brasil em tempos de pandemia

Patrícia Duarte Rangel

Resumo

A crise provocada pelo alastramento do SARS-CoV-2 no Brasil é uma das mais preocupantes no mundo, com o segundo maior número de mortes e o pior desempenho na gestão da pandemia. Além dos efeitos imediatos, a COVID-19 revelou a persistência de diversas desigualdades sociais e mostrou que seus impactos têm profundas implicações de gênero, colocando em risco as décadas de luta pelos direitos das mulheres e por políticas de igualdade de gênero no país. Embora a Organização Nações Unidas tenha instado a comunidade internacional a colocar mulheres e meninas no centro dos esforços de recuperação, o governo brasileiro falhou em estabelecer diretrizes para administrar a crise pandêmica e evitar retrocessos nos direitos das mulheres e meninas, especialmente as mais marginalizadas. Este artigo discute os desafios para superar desigualdades de gênero no Brasil em tempos de pandemia, apresentando dados e evidências de três áreas temáticas fundamentais para a dignidade e os direitos humanos das mulheres. O texto dialoga com reflexões preliminares da autora apresentadas na Cadernos Adenauer em 2018 e aponta que os entraves à igualdade entre homens e mulheres no Brasil, aprofundados ou revelados pela pandemia, são anteriores ao surto de COVID-19 em 2020. E, certamente, extrapolam, e muito, a breve discussão que será apresentada aqui.

Abstract

The crisis caused by the spread of SARS-CoV-2 in Brazil is one of the most worrying in the world, with the second highest number of deaths and the worst performance in the management of the pandemic. Besides the immediate effects, COVID-19 revealed the persistence of several social inequalities and showed that its impacts have deep gender implications, putting at risk the decades of struggle for women's rights and gender equality policies in the country. Although the United Nations has urged the international community to place women and girls at the center of recovery efforts, the Brazilian government has failed to establish guidelines to manage the pandemic crisis and avoid setbacks in the rights of women and girls, especially the most marginalized. This article discusses the challenges of overcoming gender inequalities in Brazil in times of pandemic, presenting data and evidence from three thematic areas fundamental to the dignity and human rights of women. The text dialogues with preliminary reflections by the author presented in Cadernos Adenauer in 2018 and points out that the barriers to gender equality in Brazil, deepened or revealed by the pandemic, predate the outbreak of COVID-19 in 2020. And they certainly go far beyond the brief discussion that will be presented here.

Introdução

A crise provocada pela pandemia de SARS-CoV-2 no Brasil foi definida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma tragédia em si mesma e é apontada pela mídia internacional como um alerta para o mundo inteiro (New York Times, 2021). Em 19 de junho de 2021, o país alcançou a triste marca de meio milhão de mortes causadas pela COVID-19, o que o coloca na segunda posição do ranking mundial, atrás apenas dos Estados Unidos (OMS, 2021). Enquanto a doença vem perdendo força em muitos países (por exemplo, Espanha, Alemanha,

Rússia, México e também nos Estados Unidos), o Brasil enfrenta sua pior fase, com uma média móvel diária de 2.073 mortes e com tendência de alta. Ainda assim apenas 11,4% da população brasileira está totalmente imunizada, tendo recebido as duas doses da vacina.

Ainda a OMS adverte que, se a atual onda continuar, será maior do que a anterior e catastrófica (Reuters, 2021). Uma geração de órfãos emerge, com milhares de pessoas tendo vivenciado o trauma de testemunhar a morte de suas mães e pais. Muitas dessas mortes poderiam ter sido evitadas com políticas de saúde pública eficazes, no entanto, o Brasil é considerado como tendo o pior desempenho na gestão da pandemia (Lowy Institute, 2021). Enquanto cientistas argumentam que o governo apostou em uma estratégia genocida (BBC News, 2021) que transformou o país em um viveiro de COVID-19 e suas variantes (The Guardian, 2021), e ex-ministros afirmam que o Brasil caminha “a passos largos na direção do obscurantismo” e de um possível colapso do sistema nacional de ciência e tecnologia (Jornal da USP, 2021b), apenas oito unidades federativas constituíram comitês técnico-científicos específicos para lidar com a pandemia segundo os princípios da PPBE – Políticas Públicas Baseadas em Evidências (IPEA, 2021).

Ao longo de mais de um ano, a pandemia revelou a persistência de diversas desigualdades sociais. A COVID-19 expôs o endosqueleto do mundo, nas palavras da poeta Dionne Brand (apud Alomar, 2020), e mostrou que os impactos da COVID-19 têm profundas implicações de gênero (ONU Mulheres, 2020a; FEM, 2021), desde níveis exacerbantes de morte materna e feminicídio até a redução da participação das mulheres no mercado de trabalho (ONU 2020; Kabeer et al. 2021; Allen et al. 2020; Ng 2020). Essas implicações colocam em risco as décadas de luta pelos direitos das mulheres e por políticas de igualdade de gênero que, no Brasil, começaram a ser impulsionadas ainda em 1985, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher) e que foram institucionalizadas em 2003, com o estabelecimento da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República. Embora a Organização

das Nações Unidas (ONU) tenha instado a comunidade internacional a colocar mulheres e meninas no centro dos esforços de recuperação da pandemia (ONU, 2020), o governo brasileiro falhou sistematicamente em estabelecer diretrizes para administrar a crise pandêmica e evitar retrocessos nos direitos das mulheres e meninas, especialmente as mais marginalizadas: negras, quilombolas, indígenas, periféricas, ribeirinhas e LBT – lésbicas, bissexuais, travestis e trans.

Este artigo se propõe a contribuir para o debate sobre os desafios para superar desigualdade de gênero no Brasil em tempos de pandemia, fornecendo uma abordagem que ajude a identificar áreas de intervenção e oferecer subsídios para o melhor planejamento de ações futuras. Ele discute de forma concisa dados e evidências de três áreas temáticas críticas para a dignidade e os direitos humanos das mulheres: a autonomia econômica, o trabalho não remunerado e a integridade física das cidadãs brasileiras. Essas dimensões são apenas uma pequena parte do problema, mas foram aqui selecionadas por serem consideradas áreas prioritárias pelas principais referências do debate sobre pandemia e igualdade de gênero: o projeto “Gender and COVID-19” (Rosser et al., 2021), o “COVID-19 Global Gender Response Tracker” (PNUD, 2021b) e pela resposta das Nações Unidas (ONU, 2020). As fontes são dados secundários coletados de organizações internacionais, de institutos nacionais de estatística (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA) e referências acadêmicas.

Os impactos da pandemia sobre as mulheres no mundo

A pandemia atingiu desproporcionalmente as mulheres ao redor do globo e, apesar da gravidade do problema, em 15% dos países¹, não há

1 As informações são referentes a 219 países inseridos no banco de dados “COVID-19 Global Gender Response Tracker”, desenvolvido por PNUD e ONU Mu-

registro de quaisquer medidas sensíveis ao gênero em resposta à pandemia de COVID-19. Um trabalho significativo tem sido feito por organizações internacionais² e por instituições de pesquisa³ para compreender a extensão dos efeitos da crise sobre as mulheres, bem como para elaborar caminhos de reconstrução. Contudo, faltam dados. Por exemplo, apenas 45% dos dados necessários para medir a violência contra mulheres e meninas estão disponíveis no mundo (ONU Mulheres, 2020a), que é um dos temas mais urgentes atualmente. O assunto é tão relevante que os governos do mundo têm concentrado as medidas sensíveis a gênero na prevenção e resposta à violência contra mulheres e meninas – essas medidas representam 68% de todas as ações mapeadas pelo “Global Gender Tracker” (PNUD, 2021b).

Por “medidas sensíveis ao gênero”, entendem-se ações que buscam abordar diretamente os riscos e desafios que as mulheres e meninas enfrentam durante a crise. Um exemplo desses desafios, além da já mencionada violência baseada em gênero, são os impactos econômicos da crise, que prejudicam a capacidade das mulheres de sustentar a si mesmas e suas famílias, podendo aumentar o risco de tráfico humano, exploração sexual e casamento forçado. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o déficit de empregos resultante da crise global chegará a 75 milhões em 2021, antes de cair para 23 milhões em 2022, sendo o crescimento do emprego insuficiente para compensar as perdas até pelo menos 2023 (OIT, 2021). Setores da economia com participação majoritária de mulheres sofreram os maiores impactos

lheres, que monitora, a partir de uma perspectiva de gênero, medidas políticas que foram planejadas e/ou implementadas por governos em todo o mundo em resposta à pandemia de COVID-19 (<https://data.undp.org/gendertracker/>).

- 2 Por exemplo, o “COVID-19 Global Gender Response Tracker” do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o “COVID-19 and gender monitor” da ONU Mulheres.
- 3 Como Global Health 50/50; Centre for Gender and Global Health; e Gender and COVID-19 Working Group.

da pandemia (como trabalho doméstico, serviços e hotelaria)⁴, e o trabalho das mulheres está 19% mais ameaçado que o dos homens (ONU Mulheres, 2020a). Somente em 2020, as mulheres perderam 64 milhões de postos de trabalho em todo o mundo, um prejuízo de 800 bilhões de dólares em rendimentos, o que equivale ao Produto Interno Bruto (PIB) de 98 países (Oxfam, 2021). A expectativa global é de que 435 milhões de mulheres e meninas vivam com menos de 1,90 dólar por dia em 2021 (ONU Mulheres, 2020c), e as estimativas indicam que a pobreza extrema deverá aumentar no Brasil, Colômbia, Equador, El Salvador, México e Nicarágua (ver CCSA, 2020).

A América Latina tem especificidades quando comparada ao Norte Global, que tornam especialmente dramáticos os efeitos da pandemia para mulheres e meninas: exclusão estrutural persistente, o ressurgimento da extrema-direita no cenário político de muitos países e o sistemático descaso com as políticas de igualdade de gênero em anos recentes. Assim como em outras regiões, houve um afastamento massivo das mulheres do mercado de trabalho durante a pandemia, que, por terem que atender às demandas dentro de casa, não retomaram a procura de emprego. Contudo, no caso da América Latina, o impacto representa retrocesso de mais de uma década nos avanços alcançados em termos de participação no mundo do trabalho (CEPAL, 2021). Por outro lado, a crise parece não ter afetado a fortuna dos mais ricos: o número total de bilionários na região aumentou em 31 e seu patrimônio líquido combinado cresceu 196 bilhões de dólares (PNUD, 2021a).

4 Na América Latina, 56,9% das mulheres estão empregadas em setores que se espera tenham um efeito negativo maior em termos de emprego e renda devido à pandemia (CEPAL, 2021).

Os impactos da pandemia sobre os direitos das mulheres no Brasil

Quando a Organização Mundial da Saúde declarou o novo coronavírus uma pandemia, em março de 2020, as mulheres brasileiras já viviam um cenário marcado por série de regressões em seus direitos, que foram preliminarmente discutidas na Cadernos Adenauer (Rangel, 2018) e aprofundadas posteriormente em um capítulo de livro (Rangel, Dultra e McCoy, 2020). Em ambos os trabalhos, destacou-se a existência de um contexto especialmente desafiador para a busca por equidade nos últimos anos, dada a persistência de normas discriminatórias de gênero e da retomada do conservadorismo político. Tal quadro emergiu após um período de relativo otimismo para os movimentos de mulheres e vinha sendo marcado por altos índices de feminicídio, baixos níveis de representação política, assassinatos de ativistas (vide o caso da vereadora Marielle Franco) e a destituição da primeira presidenta da história por um impeachment cuja constitucionalidade é ainda questionada por especialistas, em um processo marcado por expressões de misoginia.

O Brasil, considerado um país de desenvolvimento humano alto, encontra-se atualmente em 95º lugar no Índice de Equidade de Gênero, composto por 198 países (PNUD, 2020), depois de despencar 26 posições em 15 anos neste ranking global. No país, apenas 49,2% dos indicadores necessários para monitorar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável sob a perspectiva de gênero estão disponíveis (ONU Mulheres, no prelo). Pouco antes da eclosão da COVID-19 no Brasil, a organização internacional Human Rights Watch (2020) havia denunciado retrocessos nos direitos das mulheres e revelado cortes orçamentários para a Secretaria de Políticas para as Mulheres do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), bem como a baixa execução dos recursos a ela direcionados. Foi nesse contexto de escassa vontade política e recursos para promover os direitos das mulheres que a pandemia chegou ao país, impactando violentamente as mulheres, revelando

as desigualdades de gênero existentes e adicionando novas barreiras à plena realização dos direitos humanos das mulheres.

Poucos meses após a transmissão comunitária do novo coronavírus ser declarada em território nacional, o Brasil se tornou o país com o maior número de mortes entre as mulheres grávidas e puérperas em decorrência da COVID-19, com uma taxa de mortalidade de 12,7% (Takemoto et al., 2020), o que corresponde a 77% do total mundial. A cifra é especialmente preocupante em um momento de crescimento do número de gravidezes não planejadas, visto que os serviços de saúde reprodutiva e planejamento familiar estão afetados pela sobrecarga do sistema de saúde, reduzindo a oferta de dispositivos intrauterinos (DIU) e laqueaduras tubárias pelo SUS em mais de 40% (2020 em comparação a 2019). Em meio à crise, os relatos de violência doméstica aumentaram 14,1% (MMFDH, 2020), mais de 50% da população feminina está fora do mercado de trabalho (IBGE, 2020; CEE, 2021), principalmente devido ao aumento da demanda de tarefas domésticas com o fechamento de creches e escolas (questão preocupante quando se considera que 28,9 milhões de famílias são chefiadas por mulheres), risco de insegurança alimentar, com milhares de mulheres tendo sido empurradas para a pobreza como resultado da COVID-19 (pois 58% das famílias monoparentais chefiadas por mulheres estão abaixo da linha de pobreza e 4,1 milhões de famílias dependem exclusivamente do auxílio emergencial – vide IPEA, 2020). Em face da urgência e das cifras preocupantes, apenas 34,8% das medidas em resposta à pandemia de COVID-19 no Brasil são sensíveis ao gênero (PNUD, 2021b).

As desigualdades raciais também ficam mais evidentes. Por exemplo, dados do Observatório Obstétrico Brasileiro COVID-19 revelam que gestantes negras (pretas e pardas) têm risco 78% maior de morrer da COVID-19 do que as brancas (Rodrigues et al., 2021). Além disso, dados oficiais mostram que as pessoas negras, um grupo majoritário (56% da população), são afetadas de forma desproporcional: são 1 em cada 3 mortos pelo vírus e eram pouco mais do que metade das pessoas vaci-

nadas registradas pelo Ministério da Saúde em março de 2021 (Folha de São Paulo, 2021a). Por fim, indígenas e quilombolas são mais propensos a adoecer devido a maiores vulnerabilidades sociais, mas a contaminação entre suas comunidades é frequentemente subnotificada (ISA, 2020).

Ameaça aos direitos econômicos das mulheres

Apesar de não conhecermos a magnitude exata da queda da atividade econômica em função da pandemia no Brasil, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) aponta com concretude um cenário de deterioração das vagas de trabalho, sendo as pessoas empregadas no setor informal as mais afetadas. O desemprego de longa duração (dois anos ou mais) bateu recorde no primeiro trimestre de 2021: são 3,5 milhões de pessoas buscando postos de trabalho, o que representa o ponto mais alto da série histórica do IBGE, iniciada em 2012 (Folha de São Paulo, 2021b). Como visto anteriormente, menos da metade das mulheres com idade acima de 14 anos está inserida do mercado de trabalho atualmente, o que representa a menor taxa desde 1990 (IBGE, 2020; CEE, 2021).

O impacto econômico da desocupação e a sobrecarga do trabalho sobre as mulheres são fatores agravantes da situação de violência contra as mulheres durante a pandemia (IPEA, 2020b). Antes da crise, as mulheres brasileiras já estavam desocupadas em maior proporção que os homens e eram mais sujeitas à informalidade, com menores rendimentos e menor proteção social. Os homens ganhavam 27,1% mais que as mulheres na média (IBGE, 2019a). Após a eclosão da pandemia, muitas mulheres se vêm obrigadas a deixar o mercado do trabalho para se encarregar do trabalho de cuidado e doméstico não remunerados, o que gera um agravamento das desigualdades.

Contudo, a resposta à pandemia com foco na proteção social, nos cuidados e no emprego pouco tem incluído as necessidades das mulheres. Apenas 20% das medidas de resposta à COVID-19 sensíveis a gênero no Brasil são voltadas para a segurança econômica das mulheres (PNUD,

2021b). Essas medidas são a Portaria 335 do Supremo Tribunal Federal, que impede o cancelamento de benefícios e privilegia mães como beneficiárias dos programas⁵, a destinação de crédito extraordinário de R\$ 3.037.598.000 direcionados ao programa Bolsa Família, e o programa de Auxílio Emergencial⁶. Em 2020, o auxílio foi capaz de compensar cerca de 54,5% do impacto da pandemia sobre a massa salarial e, em setembro daquele ano, cerca de 6% dos domicílios brasileiros sobreviviam exclusivamente com os rendimentos recebidos do Auxílio Emergencial (IPEA, 2020a).

Sobrecarga de trabalho não remunerado no interior dos domicílios

Antes da pandemia, comparando com os homens, as mulheres faziam quase três vezes mais trabalho não remunerado no interior dos domicílios, ou seja, trabalho doméstico e tarefas de cuidado. No Brasil, elas gastavam em média 18,5 horas por semana com tais tarefas, contra 10,4 horas semanais no caso dos homens (IBGE, 2019b). Desde a pandemia, novas demandas surgiram, especialmente em termos de cuidados infantis e tarefas domésticas. Como mostra a pesquisa “Sem Parar – O Trabalho e a Vida das Mulheres” (SOF & GN, 2020), metade das mulheres passou a cuidar de alguém na pandemia e, dentre as que continuaram trabalhando fora, 41% afirmaram trabalhar mais durante o período. Outra pesquisa (Atlas Político, ver El País, 2021) indica que 74% das mães afirmam que o trabalho doméstico e com os filhos aumentou após a suspensão das aulas presenciais (contra 69% dos pais) e que 80% delas sente cansaço pela situação provocada pela pandemia (contra 48%).

5 Ver <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-335-de-20-de-marco-de-2020-249091352>

6 Ver Lei 13.982/2020. Famílias monoparentais têm direito ao dobro do valor (R\$ 1.200), incluindo mães adolescentes e refugiadas e migrantes. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/04/auxilio-emergencial-covid-19>

Mais difícil é a situação das famílias monoparentais chefiadas por mulheres, que não possuem um(a) companheiro(a) para compartilhar esse trabalho. No Brasil, há atualmente 28,9 milhões de famílias monoparentais e, em 2015, 83,6% das 10,3 milhões de crianças com menos de 4 anos tinham como primeira responsável uma mulher, seja mãe, mãe de criação ou madrasta (IBGE, 2017). A situação também é mais desafiadora para as mulheres rurais, que possuem múltiplas jornadas de trabalho pouco definidas, que envolvem trabalho remunerado, tarefas do cuidado, trabalho doméstico e, em muitos casos, ação comunitária.

Dentre outros, uma consequência importante da sobrecarga de trabalho não remunerado para as mulheres é que muitas ficam indisponíveis para o trabalho remunerado, o que aumenta sua vulnerabilidade social. Além disso, com o fechamento das escolas, as meninas frequentemente são desproporcionalmente envolvidas em tarefas de cuidado e trabalho doméstico, o que faz com que elas não usufruam de tempo para estudo e lazer. Portanto, é necessário que os governos promovam políticas que permitam reconhecer, reduzir e redistribuir a sobrecarga de trabalho não remunerado que é absorvida principalmente por mulheres. Apesar da sobrecarga que atinge parte significativa das mulheres na pandemia, o Brasil não possui atualmente nenhuma medida, no nível federal, que trate especificamente desse tema. No resto do mundo, apenas 37% dos países tomaram medidas sensíveis a gênero para apoiar o trabalho não remunerado e fortalecer os serviços de cuidado para crianças, idosos/os ou pessoas com deficiência: são apenas 180 ações no total (13,8% das medidas sensíveis a gênero em todo o mundo), segundo o “Global Gender Tracker” (PNUD, 2021b).

Ameaça à integridade física e às vidas das mulheres e meninas

Com as medidas de distanciamento social, os níveis de violência contra as mulheres e crianças subiram em todos os países ao redor do mun-

do. Como visto anteriormente, no Brasil, os relatos de violência doméstica aumentaram 14,1%, segundo o MMFDH, com base nas chamadas para a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020), com a crise, os registros presenciais de violência contra mulheres caíram 9,9%, (o que é esperado, considerando que as mulheres passaram a conviver mais tempo com seus agressores por conta das medidas de distanciamento social, dificultando o deslocamento até as delegacias), ao passo que os acionamentos por telefone (via 190) subiram 3,8% e os feminicídios cresceram 1,9% no primeiro semestre de 2020 (em comparação com o mesmo período do ano anterior). Os números equivalem a quatro mulheres sendo mortas a cada 24 horas. Cabe ressaltar que provavelmente há subnotificação da violência, sobretudo no caso das mulheres rurais, porque as longas distâncias entre os domicílios, o acesso limitado a telefones ou internet e a escassez de serviços de saúde ou delegacias especializadas são uma combinação que pode favorecer a ocorrência e subnotificação da violência contra as mulheres (ONU, 2018).

Em relação à dimensão sexual da violência, outra pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontou que uma em cada quatro mulheres brasileiras foi vítima de algum tipo de violência durante a pandemia e que 37,9% das brasileiras sofreram algum tipo de assédio sexual, apesar das medidas de distanciamento social (Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Datafolha, 2021). Com as ruas mais vazias e a frequência do transporte público reduzida, a sensação de insegurança aumentou para as mulheres. Consequentemente, subiu a procura das mulheres por carros por aplicativo, de 54% para 67% (Azmina, 2021). É justamente por conta da dificuldade de deslocamento e acesso aos serviços especializados durante a pandemia que uma das principais recomendações das Nações Unidas é garantir os serviços de assistência (serviços de saúde, de justiça, abrigos, serviços de assessoria jurídica, serviços de saúde sexual, serviços psicossociais e outros) e facilitar o acesso por meio de mecanismos alternativos, como os serviços virtuais (ONU Mulheres, 2020d).

Além disso, é fundamental assegurar o investimento na prevenção da violência contra mulheres e meninas durante a pandemia, como recomendou o IPEA, que elaborou um documento com 16 recomendações de medidas de proteção e assistência para o poder público, visando enfrentar o aumento da violência doméstica e familiar contra mulheres (IPEA, 2020b). Entre as sugestões, estão o desenvolvimento de alternativas de proximidade de comunidades mais pobres com dificuldades de acesso a meios digitais (em especial, mulheres no meio rural), a ampliação da capacidade de abrigamento, a inauguração de novos espaços e convênios com instituições privadas de hospedagem. Levando tudo isso em consideração, a resposta do governo brasileiro se mostra insuficiente, visto que os dados das Nações Unidas (PNUD, 2020b) apontam que o país possui apenas 15 medidas sensíveis a gênero (34,8%), das quais 12 tratam especificamente do tema da violência (27,9%), que incluem um plano de contingência para violência doméstica, uma lei com medidas de proteção⁷, duas campanhas⁸, uma portaria referente à garantia do atendimento às vítimas de violência⁹, recomendações à rede de atendimento, uma cartilha¹⁰ e um aplicativo para telefone celular¹¹.

7 Lei nº 14.022/2020. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14022-7-julho-2020-790393-norma-pl.html>

8 “Você não está sozinha” e “Denuncie a violência doméstica. Para algumas famílias, o isolamento está sendo ainda mais difícil”.

9 “Portaria garante atendimento pelo SUAS às mulheres vítimas de violência”, disponível em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/06/portaria-do-governo-federal-garante-e-organiza-o-atendimento-pelo-suas-as-mulheres-vitimas-de-violencia>

10 “Cartilha orienta mulheres durante a pandemia do coronavírus”, em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/abril/cartilha-orienta-mulheres-durante-a-pandemia-do-coronavirus>

11 “App Direitos Humanos Brasil já está disponível para iOS”, em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/abril/app-direitos-humanos-brasil-ja-esta-disponivel-para-ios>

Considerações Finais

Certamente, os impactos da pandemia sobre a realização e o avanço dos direitos das mulheres no Brasil extrapola, e muito, a breve discussão das três dimensões tratadas aqui. Uma análise mais detida, bem como orientações para diminuir as desigualdades de gênero na pandemia pode ser encontrada no Plano de Resposta desenvolvido pelo projeto Gender and COVID-19 e pela Fiocruz (Pimenta et ali., 2021) e nas orientações das Nações Unidas (ONU, 2020). É importante destacar que, apesar dos desafios, as mulheres estão na vanguarda da resposta, fortemente engajadas em enfrentar a crise e reconstruir suas comunidades, diante de uma resposta institucional insuficiente. Além de serem a maioria dos profissionais de saúde na linha de frente da pandemia – 84,6% da equipe de enfermagem do Brasil (Pimenta et al., 2021), elas estão pensando e implementando alternativas para a recuperação. Há um alto nível de mobilização social de mulheres (Tabbush & Friedman, 2020; Moraes et al., 2020), que reforça a relevância de sua participação política e abre caminho para avançar nos direitos das mulheres (Garikipati & Kambhampati, 2021; Abras et al., 2021).

Por outro lado, a mobilização social das mulheres e sua luta por igualdade não são suficientes. No Brasil, faltam mecanismos para canalizar as demandas dos movimentos de mulheres, dadas as transformações que ocorreram já antes da pandemia. Houve a interrupção de um ciclo de articulações para garantir maior igualdade de gênero inaugurado em 1985 que vinha se consolidando desde 2003, com a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres, que impulsionou a discussão para fortalecer as políticas públicas em nível nacional. Tal interrupção se iniciou com a desestruturação da Secretaria de Política para as Mulheres em 2015, a redução orçamentária e com uma sequência de mudanças institucionais relativas à política nacional, que resultou na diminuição da capacidade de desenvolver e implementar políticas públicas para mulheres (Jornal da USP, 2021a), que são especialmente necessárias nos esforços de recuperação durante e após a pandemia.

Além de desenvolver as políticas em si, é fundamental incluir mulheres em decisões sobre políticas e orçamento público para garantir maior eficiência e maior resiliência nesta e em futuras crises de saúde pública. Contudo, apenas 24% das forças-tarefas estão compostas por mulheres em todo o mundo. No Brasil, esse percentual é de apenas 11% (PNUD, 2021b). Ainda mais grave, a CPI da COVID, implantada para averiguar a atuação do Governo Federal com relação à pandemia, é composta exclusivamente por homens (18 senadores). Segundo a Rede Brasileira de Mulheres Cientistas (2021), a ausência de senadoras na comissão é uma das expressões da exclusão das mulheres da política brasileira, que se torna ainda mais grave quando se considera que a pandemia atinge as mulheres de maneira específica, que precisam ser abordados com atenção às relações de gênero. É necessário impulsionar respostas que levem em conta tal especificidade para buscar de um futuro mais igualitário e de justiça social. Como escrevem em sua nota, este mundo não será possível “sem que as vozes das mulheres sejam ouvidas, sem que elas sejam pares no debate sobre as responsabilidades e a construção de alternativas para proteger a vida de brasileiras e brasileiros”.

Referências

- Abras, A; Fava; A.; & Kuwahara, Y. (2021). Women Heads of State and Covid-19 Policy Responses. *Feminist Economics*, DOI: 10.1080/13545701.2020.1864432
- Allen, J., Jenkins, D., & Howard, M. (2020). Crises Collide: Capitalism, Care, and COVID-19. *Feminist Studies*, 46(3), 583-595. DOI:10.15767/feministstudies.46.3.0583
- Alomar, M. (2020). Crisis, Care, and the Terror of Uncertainty. *Feminist Studies*, 46(3), 596-602. DOI:10.15767/feministstudies.46.3.0596
- Azmina (2021). Entre o medo do assédio e do contágio: como a pandemia afeta a mobilidade das mulheres nas cidades. Disponível em <https://azmina.com.br/reportagens/como-a-pandemia-afeta-a-mobilidade-das-mulheres/>, acesso em 21/06/2021.
- BBC NEWS (2021). “Coronavírus: Brasil apostou em estratégia ‘genocida’ para combater covid-19, diz Atila Iamarino”. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56255563>, acesso em 4/04/2021.

CCSA – Comitê de Coordenação de Atividades Estatísticas (2020). How Covid-19 is changing the world: a statistical perspective. Volume II. Disponível em https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unpd_2020_covid19-report-ccsa_vol2.pdf, acesso em 19/03/2021.

CEE – Centro de Estudos Econômicos do IREE (2021). Boletim Especial do CEE sobre gênero: As mulheres na pandemia. Disponível em <https://iree.org.br/boletim-especial-de-genero-as-mulheres-na-pandemia/>, acesso em 14/06/2021.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2021). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Disponível em www.cepal.org/-la-autonomia-economica-mujeres-la-recuperacion-sostenible-igualdad, acesso em 25/05/2021.

El País (2021). “80% das mães brasileiras se sentem cansadas com a vida doméstica na pandemia. Entre pais, índice é 48%”. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-11/80-das-maes-brasileiras-se-sentem-cansadas-com-as-responsabilidades-domesticas-na-pandemia-entre-pais-indice-e-48.html>, acesso em 21/06/2021.

FEM – Fórum Econômico Mundial (2021). “Women on the frontline are being left out of COVID-19 response plans, poll finds”. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2021/02/gender-equality-covid-19-pandemic-women-rights/>, acesso em 15/06/2021.

Folha de São Paulo (2021a). “Branco são quase o dobro dos negros entre vacinados contra Covid no Brasil”. Disponível em <https://folha.com/fdurx4z3>, acesso em 13/05/2021.

_____ (2021b). “Brasil tem recorde de trabalhadores há mais de dois anos desempregados”. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/06/brasil-tem-recorde-de-trabalhadores-ha-mais-de-dois-anos-desempregados.shtml>, acesso em 10/06/2021.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Datafolha (2021). Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil. 3ª edição. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>, acesso em 20/06/2021.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020). Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-final.pdf>, acesso em 10/06/2021.

Garikipati, S. & Kambhampati, U. (2021) Leading the Fight Against the Pandemic: Does Gender Really Matter?, *Feminist Economics*, DOI: 10.1080/13545701.2021.1874614

Human Rights Watch (2020). “Gestos vazios do governo para as mulheres. Com Damares, falta investimento e sobra marketing” Publicado em: Folha de S.Paulo. Disponível em <https://www.hrw.org/pt/news/2020/01/10/337636>, acesso em 19/01/2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. Distribuição percentual de pessoas desocupadas por sexo, 3º trimestre 2020. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=29516&t=destaques>, acesso em 10/06/2021.

_____. (2019a). Síntese de Indicadores Sociais 2019 – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>, acesso em 10/02/2021.

_____. (2019b). Outras Formas de Trabalho: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101722_informativo.pdf, acesso em 18/03/2021.

_____. (2017). Aspectos dos cuidados das crianças de menos de 4 anos de idade. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100137.pdf>, acesso em 18/06/2021.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2021). “Mobilização da academia em instâncias colegiadas durante crise da covid-19: mapeamento das experiências nos estados brasileiros”. Nota Técnica número 47 - janeiro de 2021 Diest - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210126_nt_diest_t_n_47.pdf, acesso em 10/06/2021.

_____. (2020a). “Mercado de Trabalho – Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de setembro”. Carta de Conjuntura número 49 — nota da conjuntura 10 — 4º trimestre de 2020. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201102_nota_10_microdados_setembro.pdf, acesso em 10/06/2021.

_____. (2020b). Nota Técnica – 2020 – Junho – Número 78 – Disoc. Políticas Públicas e Violência Baseada no Gênero Durante a Pandemia da Covid-19: Ações Presentes, Ausentes e Recomendadas. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35884, acesso em 10/06/2021.

ISA – Instituto Socioambiental (2020). Número de indígenas mortos por Covid pode ser quase quatro vezes o oficial. Disponível em <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/numero-de-indigenas-mortos-por-covid-pode-ser-quase-quatro-vezes-o-oficial>, acesso em 10/06/2021.

Jornal da USP (2021a). “O passado e o futuro de políticas voltadas à igualdade de gênero no Brasil”. Disponível em <https://jornal.usp.br/atualidades/o-passado-e-o-futuro-de-politicas-voltadas-a-igualdade-de-genero-no-brasil/>, acesso em 13/06/2021.

_____ (2021b). “Ex-ministros lançam manifesto contra possível ‘colapso’ da ciência nacional”. Disponível em <https://jornal.usp.br/universidade/ex-ministros-lancam-manifesto-contr-a-possivel-colapso-da-ciencia-nacional/>, acesso em 14/04/2021.

Kabeer, N.; Razavi, S. & van der Meulen Rodgers, Y. (2021). Feminist Economic Perspectives on the COVID-19 Pandemic, *Feminist Economics*, DOI: 10.1080/13545701.2021.1876906

Lowy Institute (2021). Covid Performance Index – Based on data available to January 2021. Disponível em <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#rankings>, acesso em 10/03/2021.

MMFDH (2021). Twitter ganha ferramenta de combate e prevenção à violência contra a mulher. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/julho/twitter-ganha-ferramenta-de-combate-e-prevencao-a-violencia-contra-a-mulher>, acesso em 10/03/2021.

Moraes, C., Santos, J., & Assis, M. (2020). We Are in Quarantine but Caring Does Not Stop: Mutual Aid as Radical Care in Brazil. *Feminist Studies*, 46(3), 639-652. DOI:10.15767/feministstudies.46.3.0639

New York Times (2021). “Brazil’s Covid Crisis Is a Warning to the Whole World, Scientists Say”. Disponível em <https://www.nytimes.com/2021/03/03/world/americas/brazil-covid-variant.html>, acesso em 19/06/2021.

Ng, E. (2020). Unmasking Masculinity: Considering Gender, Science, and Nation in Responses to COVID-19. *Feminist Studies*, 46(3), 694-703. DOI:10.15767/feministstudies.46.3.0694

O Globo (2021). “Uma em cada quatro mulheres foi vítima de algum tipo de violência na pandemia no Brasil, aponta pesquisa”. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/07/1-em-cada-4-mulheres-foi-vitima-de-algum-tipo-de-violencia-na-pandemia-no-brasil-diz-datafolha.ghtml>, acesso em 20/06/2021.

OIT – Organização Internacional do Trabalho (2021). Perspectivas Sociais e do Emprego 2021: Danos da COVID-19 a longo prazo: recuperação lenta do emprego e risco de aumento da desigualdade. Disponível em https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_797490/lang--pt/index.htm, acesso em 20/06/2021.

OMS – Organização Mundial da Saúde (2021). WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. Disponível em <https://COVID19.who.int/>, acesso em 20/06/2021.

ONU – Organização das Nações Unidas (2020). Policy brief: The impact of COVID-19 on women. Disponível em <https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women>, acesso em 12/05/2021.

_____. (2018). FAO alerta para falta de dados sobre violência sexual contra mulheres rurais no Brasil. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/81329-fao-alerta-para-falta-de-dados-sobre-violencia-sexual-contras-mulheres-rurais-no-brasil>, acesso em 29/09/2020.

ONU Mulheres (no prelo). Country Fact Sheets – Brazil. Disponível em <https://data.unwomen.org/country/brazil>, acesso em 21/06/2021.

_____. (2020a). “From insights to action – Gender equality in the wake of COVID-19”. Disponível em <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/09/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19>, acesso em 12/05/2021.

_____. (2020b). Informe v2 15.10.2020 “Mulheres negras e COVID-19”. Disponível em <http://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-mulheres-lanca-materiais-com-diretrizes-para-inclusao-de-mulheres-e-meninas-na-resposta-a-pandemia-de-covid-19/>, acesso em 12/05/2021.

_____. (2020c). “COVID-19: Nuevos datos revelan que sólo uno de cada ocho países de todo el mundo ha adoptado medidas para proteger a las mujeres contra los impactos sociales y económicos”. Disponível em <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/9/press-release-launch-of-covid-19-global-gender-response-tracker>, acesso em 12/05/2021.

_____. (2020d). “UN Women response to COVID-19 crisis”. Disponível em <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/un-women-response-to-covid-19-crisis>, acesso em 12/06/2021.

_____. (2020e). “Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y el Caribe”. Disponível em <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/05/brief%20espanolfinal.pdf?la=es&vs=3745>, acesso em 23/04/2021.

Oxfam (2021). “COVID-19 cost women globally over \$800 billion in lost income in one year”. Disponível em <https://www.oxfam.org/en/press-releases/covid-19-cost-women-globally-over-800-billion-lost-income-one-year>, acesso em 20/06/2021.

Pimenta, D.N.; Schall, B.; Rocha, M. C.; Tamaki, E.; Lotta, G.; Wenham, C.; Mendes, C.; Bonan, C.; Nascimento, M.; Matos, M.; Valente, P. A.; Silva, P. P. (2021). Relatório de pesquisa “Como diminuir as desigualdades de gênero na pandemia – Plano de resposta à pandemia deve incluir perspectiva crítica de gênero e raça”. Disponível em

<https://www.genderandcovid-19.org/wp-content/uploads/2021/05/Gender-and-race-responsive-pandemic-plan-for-Brazil.pdf>, acesso em 20/06/2021.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2021a). COVID-19 y la riqueza en la cima: más multimillonarios y más ricos en ALC tras la crisis. Disponível em <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/covid-19-and-wealth-at-the-top--more-and-wealthier-billionaires-.html>, acesso em 29/05/2021.

_____. (2021b). The COVID-19 Global Gender Response Tracker. Disponível em <https://data.undp.org/gendertracker>, acesso em 12/06/2021.

_____. (2020). Tabela do Gender Inequality Index (GII). Disponível em <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>, acesso em 12/04/2021.

Rangel, P. (2018). Guinada conservadora em políticas de gênero na América Latina: reflexões iniciais. In: Lucia Avelar; Patricia Rangel; Humberto Dantas. (Org.). Cadernos Adenauer 1/2018 – Participação Política Feminina na América Latina. 1. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, v. 1, p. 211-227.

Rangel P.; Dultra, E.; McCoy, D. (2020). De-democratization in Brazil and the New Puzzle of Women’s Political Representation. In: Bianchi, B.; Chaloub, J.; Rangel, P.; Wolf, F. O. (eds) Democracy and Brazil Collapse and Regression. 1. ed. Abingdon: Routledge – Taylor & Francis Group, 2020.

Reuters (2021). “COVID-19 ‘tragedy’ emerges in areas of Brazil, Central and South America: WHO”. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-who-brazil-idUSKBN29K2DE>, acesso em 15/06/2021.

Rede Brasileira de Mulheres Cientistas (2021). Manifestação Pública: Sobre o silenciamento das mulheres na CPI da Covid no Senado. Disponível em <https://mulherescientistas.org/wp-content/uploads/2021/05/Manifestacao-Publica-1-VF.pdf>, acesso em 15/06/2021.

Rodrigues, A.; Lacerda, L.; Francisco, R.P.V. (2021). Brazilian Obstetric Observatory arXiv preprint arXiv:2105.06534. Disponível em https://observatorioobstetrico.shinyapps.io/covid_gesta_puerp_br/, acesso em 12/06/2021.

Rosser E.M., Morgan R., Tan H., Hawkins K., Ngunjiri A., Oyekunle A., Schall B., Nacif D., Tamaki E., Rocha M. & Wenham C. (2021) How to Create a Gender-Responsive Pandemic Plan: Addressing the Secondary Effects of COVID-19. Gender and COVID-19 Project.

SOF – Sempre Viva Organização Feminista & GN– Gênero e Número (2020). Sem Parar: o trabalho e a vida das mulheres na pandemia. Disponível em <http://mulheres-napandemia.sof.org.br>, acesso em 15/06/2021.

Tabbush, C., & Friedman, E. (2020). Feminist Activism Confronts COVID-19. *Feminist Studies*, 46(3), 629-638. DOI:10.15767/feministstudies.46.3.0629, acesso em 15/06/2021.

Takemoto, M.L.S., Menezes, M.d.O., Andreucci, C.B., Nakamura-Pereira, M., Amorim, M.M., Katz, L. and Knobel, R. (2020). The tragedy of COVID-19 in Brazil: 124 maternal deaths and counting. *Int J Gynecol Obstet*, 151: 154-156. <https://doi.org/10.1002/ijgo.13300>

The Guardian (2021). “Brazil’s Covid outbreak is global threat that opens door to lethal variants – scientist”. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/03/brazil-covid-global-threat-new-more-lethal-variants-miguel-nicolelis>, acesso em 10/04/2021.

Patrícia Duarte Rangel · Doutora em ciência política pela Universidade de Brasília com missão de estudos na Universidade Nacional de General Sarmiento (Argentina), possui mestrado em ciência política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e graduação em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Foi bolsista de pós-doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, realizando sua pesquisa no Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, com período de estágio de pesquisa no Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Livre de Berlim. Atua como consultora de organizações não governamentais e organismos internacionais.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10 como caminho para o combate à desigualdade social no Brasil

Arnelle Rolim Peixoto
Antônio Lucas dos Santos da Mata

Resumo

A desigualdade social no Brasil persiste em todas as suas dimensões. Devido a essa problemática, é urgente a necessidade de serem criados meios que sejam instrumentos para efetivar o combate à desigualdade social no país. Nesse sentido, o objetivo do artigo é analisar como as metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 10 da Agenda 2030 da ONU podem contribuir como uma via de identificação, fiscalização e construção para repensar as políticas públicas necessárias, proporcionando efeitos positivos nos grupos mais vulneráveis. Para isso, aborda-se a problemática da desigualdade social no Brasil junto com a importância do ODS 10 e suas diversas dimensões. Por fim, será traçado como essas metas podem ser úteis para trabalhar o enfoque baseado nos direitos humanos (EBDH) como caminho para o combate à desigualdade social no Brasil. A metodologia da pesquisa é bibliográfica, com abordagem qualitativa e exploratória, mediante análise de teorias e dados relacionados com a temática. Com isso, conclui-se que é essencial a percepção do ODS 10 ao pensar nas políticas públicas que visam a combater a desigualdade social como o condão na busca do fim das diferenças sociais em suas diversas dimensões.

Abstract

Social inequality in Brazil persists in all its dimensions. Due to this problem, there is an urgent need to create means that are instruments to effectively fight social inequality in the country. In this sense, the objective of the article is to analyse how the Sustainable Development Goal (SDG) No. 10 of the UN 2030 Agenda can contribute as a means of identification, inspection and construction to rethink the necessary public policies, providing positive effects on the most vulnerable communities. For this, the issue of social inequality in Brazil is approached along with the importance of the SDG 10 and its various dimensions. Finally, it will be outlined how these goals can be useful to work the Human Rights-Based Approach (HRBA) as a way to fight social inequality in Brazil. The research methodology is bibliographical, with a qualitative and exploratory approach, through analysis of theories and data related to the theme. Finally, it is concluded that the perception of the SDG 10 is essential when thinking about public policies aimed at tackling social inequality as the power in the search for the end of social differences in its various dimensions.

Introdução

A desigualdade social que assola o Brasil é algo evidente que se perpetua em diversas regiões, a cada geração. Dada a profundidade das desigualdades, a preocupação com essa pauta ultrapassa diversos campos e instituições. Exatamente por isso, inúmeros grupos nas distintas regiões brasileiras ocupam-se diuturnamente da luta por melhorias, englobando os mais diversos grupos sociais que, diante das vulnerabilidades, vêm exigindo a instituição de políticas públicas que atendam às suas necessidades.

Diante dessa perspectiva, no âmbito de buscar meios de aplicabilidade ou melhorias no sentido de eliminar as desigualdades sociais, exis-

tem diversos indicadores de organismos nacionais e internacionais que proporcionam o monitoramento e a fiscalização da realidade a ser identificada. Por essa razão, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que foram estabelecidos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) traçam metas específicas, incluindo as relacionadas à redução das desigualdades, dentro dos países e entre eles.

Portanto, pensar na construção de políticas públicas que tenham como parâmetros o alcance das metas estabelecidas no ODS 10 servirá de guia para facilitar uma melhor identificação do índice de efetividade e percepção mais fidedigna de mudanças ou não nas diversas dimensões das desigualdades sociais.

Nesse sentido, o presente artigo pretende investigar como o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10 da ONU pode compreender uma base essencial para guiar as políticas que visem às transformações sociais, com o fim de diminuir as diferenças presentes na sociedade brasileira. Inicialmente, analisa-se uma abordagem sobre a desigualdade social no Brasil e os problemas que delas derivam. Posteriormente investiga-se sobre o ODS 10, especialmente em que ele consiste e quais são as especificidades das suas metas. Por fim, explica-se como essas metas podem ser úteis para trabalhar o enfoque de direitos humanos nas políticas que visam o combate à desigualdade social no Brasil.

1. A desigualdade social no Brasil: as suas dimensões e os impactos da pandemia da Covid-19

A construção sociopolítica na América Latina, desde os primórdios do período colonial, pode ser caracterizada pelas desigualdades sociais predominantes que moldaram problemas contemporâneos, especialmente no que diz respeito à distribuição de renda e à proteção de grupos vulneráveis.

Nesse sentido, para que se possa compreender as dimensões das desigualdades e seus impactos na contemporaneidade, importa conhecer

o contexto social que originou os principais problemas que perduram nas sociedades latino-americanas até hoje.¹ Por exemplo, a associação entre desigualdade e racismo estrutural se torna uma consequência de todo o período escravocrata na América Latina, havendo a exclusão e diminuição das populações negras diante de preconceitos e pré-concepções existentes à época e que acabam por perdurar no inconsciente social, mesmo que involuntariamente, fazendo com que pessoas negras sejam submetidas a realidades mais duras e severas quando comparadas com pessoas brancas.²

A partir disso, entender o que seja desigualdade e a extensão real de seus impactos em diferentes sociedades demanda a compreensão nuclear dos fenômenos que foram a gênese das problemáticas sociais contemporâneas ou atuaram como meios propulsores para o fortalecimento de vulnerabilidades em diferentes organismos sociais. Isso porque a desigualdade social causa impactos em uma variedade de esferas, como educação, empregabilidade, distribuição de riquezas, acesso a direitos basilares, dentre outros. Com isso, a relação entre desigualdade social e desenvolvimento de uma sociedade está intimamente ligada, uma vez que é um indicador importante para se compreender a coesão e o progresso social.³

1 THERBON, G. Inequalities and Latin America: From the Enlightenment to the 21st Century. *desiguALdades.net*, Working Paper Series, 2011. Disponível em: https://www.desigualdades.net/Working_Papers/Search-Working-Papers/Working-Paper-1-_Inequalities-and-Latin-America_/index.html. Acesso em: 1 jun. 2021.

2 FERNANDES, M. O lugar do negro: o negro no seu lugar. Anais do XVII Encontro de História da Anpuh-Rio, UFRRJ, 2016. Disponível em: https://www.encontro2016.rj.anpuh.org/resources/anais/42/1467328808_ARQUIVO_TextocomplettoeFinal.ANPUHAutorMauroFernandes.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

3 RESENDE, L. A. P.; COSTA, B. L. D.; REIS, G. F. P. Precisamos falar sobre desigualdades. p. 18. In: COSTA, B. L. D.; SILVA, M. A. F. (Orgs.) *Desigualdades para inconformados: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Coleção CEGOV, 2020. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/149?n=DESIGUALDADE__PARA_IN-

Um dos pontos centrais para se compreender o que seja desigualdade social está em suas dimensões. Inicialmente, pode-se fazer uma distinção entre subjetiva e objetiva. A primeira está vinculada à subjetividade do ser e a sua inserção em diferentes realidades, especialmente quando se comparam indivíduos que vivem em contextos sociais diametralmente opostos. Essa dimensão está atrelada aos aspectos objetivamente mensuráveis da desigualdade social, levando o ser a assimilar o mundo a partir de diferentes lentes, e que leva distintos indivíduos a ter a sua compreensão de si comprometida em virtude de a forma como percebem o mundo estar ligada a uma realidade maculada por diversas problemáticas sociais.

Nesse sentido, são exemplos as noções de meritocracia e o entendimento de que os indivíduos possuem capacidade para sair dos contextos desiguais aos quais estão inseridos. O grande problema com essa mentalidade é que não se leva em consideração os diferentes pontos de início e as oportunidades ofertadas para pessoas de camadas sociais distintas. Esse é apenas um dos problemas atrelados à dimensão subjetiva da desigualdade social.⁴

Por sua vez, a dimensão objetiva da desigualdade social pode ser caracterizada pela possibilidade de se mensurar quantitativa e qualitativamente os impactos que esse problema ocasiona em diferentes setores da sociedade, assim como os seus efeitos em face de grupos vulneráveis, como negros, membros da comunidade LGBTQIA+, refugiados, idosos, pessoas com deficiência, entre outros, que tendem a sofrer maiores consequências negativas por conta da desigualdade social. Aqui está a se verificar temáticas como distribuição de renda, dificuldades de inserção

CONFORMADOS%3ADIMENS%C3%95ES_E_ENFRENTAMENTOS_DAS_DESIGUALDADES_NO_BRASIL. Acesso em: 1 jun. 2021.

- 4 MELSERT, A. L. M.; BOCK, A. M. B. Dimensão subjetiva da desigualdade social: estudo de projetos de futuro de jovens ricos e pobres. p. 775-776. Educação e Pesquisa, v. 41, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/3LQrJfX-VNBhJBrMWZ8kWSyq/?lang=pt>. Acesso em: 1 jun. 2021.

de mercado, acesso equitativo a direitos basilares, racismo estrutural, desigualdade de gênero etc. A incidência da desigualdade social nessas esferas demanda o desenvolvimento de soluções políticas eficazes que sejam capazes de mitigar as externalidades negativas dessa problemática à medida que contribui para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e solidária.⁵

A compreensão das principais causas das desigualdades sociais em uma sociedade permite que a comunidade política e social elabore estratégias adequadas a mitigar os problemas que prevalecem em um determinado organismo social. Na América Latina, a necessidade de se pensar holisticamente o desenvolvimento social, considerando não só a causa do problema, mas também os mecanismos de fortalecimento da garantia de direitos sociais, passa a ser um requisito essencial para se concretizar o incremento na coesão social, especialmente mediante a implementação de investimentos nas capacidades humanas, e considerando que nos últimos anos os índices de desigualdade social na região têm aumentando, sendo o Brasil um dos países que vêm sofrendo com esse acréscimo.⁶

Assim, considerando o incremento da desigualdade social na América Latina, as problemáticas sociais que a esta estão associadas acabam por ser intensificadas concomitantemente, havendo, recentemente, surgido mais um fenômeno global que tem contribuído signifi-

5 COSTA, B. L. D. et al. Nem acaso nem destino: as engrenagens das desigualdades e elementos para desmontá-las. In: COSTA, B. L. D.; SILVA, M. A. F. (Orgs.) Desigualdades para inconformados: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Coleção CEGOV, 2020. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/149?n=DESIGUALDADE__PARA_INCONFORMADOS%3ADIMENS%C3%95ES_E_ENFRENTAMENTOS_DAS_DESIGUALDADES_NO_BRASIL. Acesso em: 1 jun. 2021.

6 CECCHINI, S. P.; MARTÍNES, R. Inclusive Social Protection in Latin America: A Comprehensive Rights-based Approach. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2596/1/S1100566_en.pdf. Acesso em: 1 jun. 2021.

cativamente para o aumento das problemáticas sociais: a pandemia da Covid-19.

De acordo com o Panorama Social da América Latina, emitido pelo CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e referente ao ano de 2020, foi-se pontuado que um dos impactos sociais da pandemia tem sido a intensificação da pobreza e da desigualdade na região, atingindo números percentuais superiores aos observados nos últimos 20 anos.⁷

Pelo exposto no relatório, estima-se que houve um aumento de 22 milhões de pessoas consideradas pobres, sendo o total até o final de 2020 de 209 milhões de pessoas nessa situação, do qual 78 milhões estariam em situação de pobreza extrema. Essa realidade só não foi mais agravada em razão do estabelecimento de auxílios governamentais que proveram uma renda emergencial para aqueles que mais necessitavam, especialmente pessoas que foram impossibilitadas de trabalhar em decorrência da vigência das medidas preventivas fixadas pelos governos.⁸ Ainda, importa mencionar que os dados desse relatório são referentes ao ano de 2020, não sendo levados em consideração ainda os dados relativos ao ano de 2021, se houve um acréscimo ou decréscimo da presente problemática.

No Brasil, durante o contexto da pandemia, os impactos negativos sobre a sociedade têm sido alarmantes, especialmente considerando o contexto político de gerenciamento das medidas preventivas contra a pandemia. Em razão dessa realidade, diversos problemas sociais têm se agravado, como a fome e o desemprego. Em um estudo realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), constatou-se que, no final de 2020, 19

7 CEPAL. Panorama Social da América Latina 2020. p. 19-20. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Santiago de Chile, 2021. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46784/1/S2000967_pt.pdf. Acesso em: 1 jun. 2021.

8 *Idem*.

milhões de brasileiros encontraram-se em situação de fome, sendo o número de indivíduos que sofreram com algum grau de insegurança alimentar ainda maior, atingindo um total de 116,8 milhões de pessoas.⁹

Outrossim, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) Contínua referente ao primeiro trimestre de 2021 constatou que a taxa de desocupação no Brasil atingiu o marco de 14,7%, havendo a predominância de mulheres entre as pessoas desempregadas, mesmo representando a maior parte da população em idade apta a trabalhar. Ademais, entre as cinco regiões do país, a que apresentou os maiores índices de desocupação foi o Nordeste, com um total de 18,6%.¹⁰

Esses dados representam uma parcela das problemáticas enfrentadas pela sociedade brasileira que são atreladas com a desigualdade social, especialmente durante a pandemia da Covid-19. Diante desse cenário, torna-se necessário desenvolver estratégias capazes de conter o avanço da desigualdade no país, assim como de promover uma recuperação pós-pandemia que traga em seu bojo os ideais de sustentabilidade apregoados, por exemplo, na Agenda 2030 da ONU, que considera o pilar social como essencial. Assim, a criação de medidas que tomem por base os objetivos presentes nesse documento, especialmente aqueles que versem sobre desigualdades sociais, passa a ser não só um plano a ser cumprido pelas nações, mas uma via essencial para se efetivar a redução dessa problemática.

9 REDE PENSSAN. Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil. p. 10. Relatório: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania Alimentar e Nutricional, 2021. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

10 IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral: Período de Jan.; Fev.; Mar. de 2021. Biblioteca: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=72421>. Acesso em: 1 jun. 2021.

2. A importância do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10 enquanto política global

A Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável em 2015 lançou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que vem estabelecer um plano global com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, incluindo 169 metas, para que sejam cumpridas nos próximos 15 anos, ou seja, até 2030. É uma pauta que pretende ocupar a nova Agenda mundial, na qual os ODS levam em conta a herança dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).¹¹

Nesses 17 objetivos, incorporam-se três vertentes – econômica, social e ambiental – entendendo como um processo multidimensional, o que vem a reforçar o caráter de integralidade e principalmente reestruturar ações que sejam transversais para englobar as vertentes. Em relação ao tema de preocupação, a própria Agenda 2030 vem a destacar no seu preâmbulo a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões.¹²

A definição pela comunidade internacional de uma agenda política direcionada à concretização da sustentabilidade em diferentes setores da sociedade corresponde a um ideal que deve ser atingido nos anos vindouros com o intuito de se alcançar o avanço da proteção social e ambiental, à medida que não ignora os aspectos econômicos atinentes às matérias discutidas. É certo, contudo, que a internalização de todos os objetivos e metas nos diferentes países não é uma tarefa simples, uma

11 ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Ministério das Relações Exteriores – Itamaraty, Brasil, 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

12 “Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável”. (*Idem*, p. 1)

vez que demanda desses uma análise de suas capacidades de cumprimento, como também o desenvolvimento de estratégias que sejam capazes de atingirem o que se espera da Agenda 2030.¹³

Os objetivos definidos buscam incorporar as três vertentes da sustentabilidade presentes nos ODS, estabelecendo pontos centrais a serem abordados por todas as nações na busca pelo desenvolvimento sustentável, tais como erradicação da pobreza (1), fome zero e agricultura sustentável (2), trabalho decente e crescimento econômico (8), redução das desigualdades (10), entre outros.¹⁴Todos esses objetivos foram estabelecidos com o intuito de fortalecer o progresso social e da humanidade, dando especial atenção aos problemas existentes e que são preocupações globais, sendo, ainda, importante no pertinente à garantia de direitos, especialmente os direitos humanos, ao se pensar na correlação existente entre a efetividade dos ODS e a efetivação da dignidade da pessoa humana.

No tocante ao ODS 10, este aborda a redução das desigualdades entre e dentro dos Estados enquanto uma medida necessária para se atingir a sustentabilidade almejada para o desenvolvimento humano justo, solidário e duradouro. As bases acerca das quais esse objetivo foi discutido pela comunidade internacional estão relacionadas à necessidade que foi evidenciada de se debater as desigualdades ao redor do mundo, especialmente as extremas, que têm sido uma das causas de privação de oportunidades, crescimento e garantia de direitos em diversos países.¹⁵

13 FUKUDA-PARR, S. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shift in purpose, concept, and politics of global setting for development. p. 50. *Gender & Development Journal*, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13552074.2016.1145895>. Acesso em: 2 jun. 2021.

14 ONU. Op. cit. p. 15.

15 OESTREICH, J. E. SDG 10: Reduce inequality in and among countries. p. 35. *Social Alternatives*, v. 37, n. 1, 2018.

A partir da leitura das metas elencadas no ODS 10, pode-se perceber a ausência de especificidade das medidas a serem adotadas pelos países. O que se visualiza, na realidade, são comandos abertos, que, por mais que abordem pontos essenciais para a redução das desigualdades, deixam margem para que os próprios governos estabeleçam suas medidas, tendo como base nuclear o que está disposto no objetivo. Por exemplo, a meta 10.2¹⁶ descreve a necessidade de se implementar medidas que promovam a inclusão social, econômica e política de todas as pessoas, sem que haja discriminações. Nesse sentido, essa meta descreve um comando que os Estados devem seguir, sem, contudo, deixar um programa específico a ser efetivado, ficando ao encargo dos grupos da sociedade civil e dos governantes buscarem a criação de estratégias que possam efetivar essa meta.

A partir disso, as metas que são elencadas no ODS 10 servem como parâmetro básico para que os Estados possam produzir suas políticas públicas, considerando, durante o período de elaboração, os principais pontos mencionados nesse objetivo para garantir a redução de desigualdades, especialmente ao buscar aumentar a participação e inclusão de todas as pessoas em processos decisórios.

Assim, apesar da natureza de *soft law* da Resolução das Nações Unidas que estabeleceu a Agenda 2030, ela ainda representa o acordo entre diversos atores internacionais e nacionais de valorização dos cinco P's, sendo estes: pessoas, paz, prosperidade, planeta e parceria.¹⁷ Para

16 “10.2 até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra” (ONU. Op. cit. p. 24).

17 KUHN, H. Reducing Inequality Within and Among Countries: Realizing SDG 10 – A Developmental Perspective. p. 145. In: KALTENBORN, M.; KRAJEWSKI, M.; KUHN, H. (Orgs.) Sustainable Development Goals and Human Rights. Interdisciplinary Studies in Human Rights, v. 5, Springer Open, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-030-30469-0>. Acesso em: 2 jun. 2021.

isso, as metas que foram elencadas nos ODS, apesar de alguns ainda carecerem de especificidade, ainda podem ser efetivas no tocante ao incremento da conscientização governamental ao se criar políticas públicas em prol de reverter as principais problemáticas abordadas na Agenda, especialmente no que diz respeito às desigualdades sociais, que demandam o cumprimento sistematizado de diversas medidas, que contribuem inclusive para a efetivação de outros ODS, para que haja a concretização do que se anseia a partir das metas descritas.

No último relatório emitido pelas Nações Unidas sobre os ODS, referente ao ano de 2020, foi pontuado que a pandemia da Covid-19 tem sido um propulsor das desigualdades sociais ao redor do mundo, sendo as populações vulneráveis e os países mais pobres os mais afetados por esse problema. Um dos temores que também foi descrito nesse relatório diz respeito à possibilidade de a pandemia da Covid-19 interromper os fluxos de auxílio aos países em desenvolvimento, que são destinados para dar o suporte necessário para a implementação de estratégias de efetivação dos ODS.¹⁸

A respeito do cumprimento desse objetivo na região da América Latina e do Caribe, de acordo com dados da CEPAL, foram feitas algumas recomendações que tomam por base a realidade latino-americana com o intuito de ter maior efetividade para as políticas desenvolvidas. Dentre essas recomendações, sugeriu-se que fosse feita a expansão do conceito de proteção social à medida que o associa com a criação de políticas públicas destinadas ao resguardo de todas as pessoas, especialmente aquelas que apresentam alguma vulnerabilidade. Além disso, foi incentivado que houvesse a disseminação dos ODS em âmbito local, assim como as medidas de combate à pobreza sejam desenvolvidas com base nas di-

18 UN. The Sustainable Development Goals Report 2020: Finding transformative pathways in turbulent times. p. 44-45. United Nations Statistics Division, Development Data and Outreach Branch, New York, 2020. Disponível em: <https://unsstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

ferentes regiões, até para se conseguir alcançar maiores resultados em virtude da adequação dos mecanismos criados para as diferentes realidades nacionais.¹⁹

Em países como o Brasil, que já é marcado pela desigualdade social em diversas instâncias da sociedade, que foi intensificada em razão da pandemia da Covid-19, o cumprimento dos ODS por meio de políticas públicas se mostra como um caminho a ser seguido, diante da necessidade de rever o atual quadro social instaurado, do qual tem havido uma prevalência de problemáticas sociais. Em 2017, quando o Brasil encaminhou a sua Revisão Voluntária Nacional dos ODS, foi mencionada a importância da Agenda 2030 para o tratamento nacional de seus principais problemas, o que inclui a ausência de igualdade entre as pessoas. Para tanto, seria necessário o estabelecimento de diversas políticas públicas que possam trazer em seu conteúdo as metas previstas na Agenda 2030.²⁰ É importante ainda mencionar a possibilidade de se utilizar um enfoque baseado nos direitos humanos visando aprimorar as formas de efetivação do ODS 10, cuja apreciação se segue.

3. As metas do ODS 10 e o enfoque baseado nos direitos humanos (EBDH)

Observa-se que as metas estabelecidas no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10 são diversificadas. Nesse sentido, a sua

19 ECLAC. SDG 10: Reduce inequality within and among countries in Latin America and the Caribbean. Forum of the Countries of Latin America and Caribbean on Sustainable Development, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, 2019. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/sdg10_c1900796_press.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

20 BRAZIL. Voluntary National Review on the Sustainable Development Goals. p. 76. United Nations Sustainable Development, 2017. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15806Brazil_English.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

abordagem é diferenciada ao englobar pontos que em princípio podem não ter conexão, mas que, ao final, ao serem aplicados como um todo, dão a real efetividade em alcançar o fim que o ODS 10 estabelece: a redução da desigualdade. Dessa forma, como os ODS estão intrinsecamente vinculados com os direitos humanos²¹, já que não se pode dissociar nenhum dos 17 Objetivos com a preocupação na busca de garantir os direitos humanos, sejam eles de distintas gerações/dimensões, trabalhar com esse vínculo é essencial para entender a importância dos objetivos. É fundamental que a característica da transversalidade e integralidade dos próprios ODS fazem ressaltar a centralidade da preocupação no indivíduo.

Contudo, observa-se que as metas, especificamente a da pesquisa, ODS 10, vinculam indicadores que venham a tratar não a consequência da desigualdade, mas as causas.²² E nesse ponto é crucial que se ressalte o uso do Enfoque Baseado nos Direitos Humanos (EBDH) nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Essa primeira consideração se deve a que o uso do EBDH nas diferentes ações, entre elas a política, esteja sustentado pelos sistemas que regem toda a proteção dos direitos humanos em nível internacional e sua obrigatoriedade, sejam direitos civis, culturais, econômicos, políticos, sociais, como também o direito ao de-

21 “La realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pasa por el cumplimiento de los derechos humanos vinculados ya de manera general o específica a cada uno de tales objetivos.” (MEDINA, J. G. Las políticas públicas y objetivos de desarrollo sostenible desde un enfoque basado en derechos humanos. p. 11. *Trajetórias Humanas Transcontinentais (TrasHs)*, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.unilim.fr/trahs/index.php?id=313&lang=pt>. Acesso em: 3 jun. 2021).

22 “El enfoque basado en derechos humanos implica, por tanto, todo un proceso de realización de derechos individuales y colectivos con el fin de situar a los titulares de derechos en disposición de reclamar sus derechos, de ver atendidas sus reclamaciones, mirando a resolver las causas estructurales de sus problemas y las consecuencias que producen. El enfoque de necesidades ve en éstas la justificación de la actuación y, por tanto, un resultado que palíe esta necesidad de forma inmediata, se considera correcto.” (MEDINA, J. G. Op. cit. p. 13)

envolvimento.²³ O Enfoque Baseado nos Direitos Humanos tem como destaque a *Cumbre* de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social em 1995.²⁴ A ONU ao trabalhar o EBDH (*Human Rights Based Approach – HRBA*) fundamenta-se, entre outros aspectos, nas normas internacionais de direitos humanos com fim de que sejam observadas na concretização das políticas direcionadas a alcançar a finalidade a que se propõe. Nesse sentido, a própria ONU destaca que:

El enfoque basado en los derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque a menudo requiere un análisis de las normas de género, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población²⁵

Uma das centralidades é o desequilíbrio de poder, portanto é nessa percepção que vem realçar as metas dos ODS 10. Não é de estranhar que os indicadores utilizados para as metas observam essa problemática, ou seja, a causa, o desequilíbrio de acesso, sejam eles em diversos campos, que são os pontos essenciais para que sejam trabalhados no sentido de

23 ONU. Enfoque para la programación basado en los Derechos Humanos. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, 2021. Disponível em: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>. Acesso em: 3 jun. 2021.

24 Barco destaca que esse termo utilizado no campo da cooperação e desenvolvimento “tomó mayor relevância con la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social en 1995. Bajo la forma de ‘reivindicación de derechos’ (...)” (BARCO, C. A. El Enfoque Basado en Derechos ¿Qué es y Cómo se aplica a las políticas públicas? In: BURGORGUE-LARSEN, Laurance; MAUÉS, Antonio; MOJICA, Beatriz E. Sáchez (Coords.) Manual de Direitos Humanos y Políticas Públicas. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014).

25 UNFPA. El enfoque basado en los derechos humanos. Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas, 202. Disponível em: <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>. Acesso em: 3 jun. 2021.

pensar que, ao corrigir as causas, pode-se chegar nas consequências que sistematicamente assolam a sociedade brasileira.

Nesse sentido, sobre a questão do EBDH e o desequilíbrio de poder, destacam Segade e Varela:

El desarrollo con EBDH no tiene como primer objetivo terminar con la pobreza, el hambre, conseguir la paz... El desarrollo con EBDH busca transformar las existentes relaciones de poder, corrigiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser éstos los principales problemas que obstaculizan el desarrollo. El principal obstáculo para el desarrollo no es la pobreza o el hambre; es la discriminación de mujeres, niños y niñas, o de indígenas; es el desigual reparto de la tierra, la concentración del poder en mano de pocos, el reparto injusto de la riqueza. Todas esas situaciones presuponen la existencia de relaciones de poder injustas y desiguales.²⁶

Portanto, pensando nesse desequilíbrio como causa, são esses indicadores estabelecidos no ODS 10, como por exemplo, a taxa de crescimento das despesas domiciliares ou rendimento *per capita* entre os 40% com os menores rendimentos da população e a população total; população total e a proporção das pessoas vivendo abaixo de 50% da renda mediana; desagregados por sexo, gênero, idade e pessoas com deficiência; proporção das remunerações no PIB, incluindo salários e as transferências de proteção social; os diversos indicadores relacionados com os mercados e instituições financeiras estabelecidos no indicador

26 VARELA, P. G.; SEGADE, C. B. El EBDH: una nueva mirada al desarrollo y a los derechos humanos. In: MONFORT, Luis Acebal et al. Institut de Drets Humans de Catalunya, 2014. Disponível em: <https://www.idhc.org/es/investigacion/publicaciones/derechos-humanos-emergentes/derechos-humanos-y-desarrollo-el-enfoque-basado-en-derechos-humanos-en-la-cooperacion-al-desarrollo-ebdh.php>. Acesso em: 3 jun. 2021.

10.5, entre outros indicadores que ainda estão em análise/construção correspondente a outras metas^{27,28}.

Partindo desse sentido, as metas do ODS 10 estão pensadas nas diversas dimensões das causas da desigualdade social que ocorre dentro dos países. É assim de se compreender que os indicadores a serem trabalhados possam dar uma abordagem holística para propiciar não somente monitoração e fiscalização dos problemas, como também para servir de guia para pensar na construção de políticas públicas que tenham como foco atingir essas metas e conseqüentemente reduzir a desigualdade.

Corroborando com essa visão que deve ser considerada, Moyn destaca que “The drastic mismatch between the egalitarian crisis and the human rights remedy demands not a substitute but a supplement”²⁹

O diálogo institucional é outro ponto importante nos ODS, já que, para estabelecer esses indicadores, é essencial trabalhar conjuntamente com instituições locais que tenham dados importantes acerca da realidade de cada sociedade. Nesse ponto, o intercâmbio institucional entre local (nacional) e internacional pode reforçar a importância da existência de dados já existentes em cada país e que sirvam para monitorar e fiscalizar de maneira correta as políticas públicas implantadas.

27 BRASIL. Objetivo 10 – Redução das desigualdades. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Secretaria Especial de Articulação Social, 2021. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=10>. Acesso em: 3 jun. 2021.

28 Destaca os direitos humanos relacionados com o ODS 10 de acordo com estabelecido a partir da ONU: “derecho a la igualdad y no discriminación; derecho a participar en los asuntos públicos; derecho a la seguridad social; promoción de las condiciones para la migración internacional y derechos de los migrantes a transferir sus ingresos y ahorros”. (MEDINA, J. G. Op. cit. p. 16)

29 MOYN, S. Los derechos humanos y la era de la desigualdad. Open Global Rights, 2015. Disponível em: <https://www.openglobalrights.org/human-rights-and-age-of-inequality/>. Acesso em: 3 jun. 2021.

Por todo o exposto, percebe-se que pode ser construído um diálogo institucional, no momento da definição dos indicadores das metas estabelecidas pela ONU, já que muitos dos dados são recolhidos das instituições locais, entre esses IBGE, IPEA, Banco Central, entre outros. Esse diálogo vai permitir maior integralidade com o fim de alcançar as obrigações estabelecidas por estândares internacionais e na tentativa de diminuir das diversas violações de direitos humanos ocasionadas pela desigualdade social presente na sociedade brasileira.

Conclusões

Diante das observações realizadas no trabalho, percebe-se que a realidade brasileira em relação aos outros países latino-americanos tem a característica comum que é desigualdade social presente e persistente. Essa desigualdade se faz presente nas suas diversas dimensões e conseqüentemente incide em diversos grupos, tornando-os mais vulneráveis.

Conclui-se que ao pensar no desenvolvimento sustentável é essencial falar das desigualdades existentes. Nesse sentido todos os objetivos dos ODS estão intrinsecamente ligados aos direitos. Daí, a busca de erradicar a desigualdade torna-se um pilar essencial de guia. É tanta a preocupação em torno da desigualdade, que a Agenda 2030 da ONU estabeleceu um ODS específico voltado à sua redução, o ODS 10.

O estabelecimento do ODS 10 surgiu, portanto, da necessidade de abordar as desigualdades sociais em diferentes sociedades, trazendo metas que serão úteis para traçar indicadores que servirão de parâmetros para sua observação. De forma evidente, observa-se que ao trabalhar sobre os ODS é necessário abordar o enfoque baseado nos direitos humanos (EBDH), pois só assim se pode entender o porquê de abordar as metas em diversas dimensões.

Nesse sentido, a incidência desse enfoque baseado nos direitos humanos em todos os ODS, principalmente no ODS 10, facilitará a cons-

trução de futuras políticas públicas que venham a ser pensadas de forma integral, em que a incidência seja não direcionada diretamente à consequência da desigualdade social, mas à causa que vem a ocasionar essa diferenciação na sociedade, pois só assim pode-se pensar em maior efetividade.

Portanto, as metas estabelecidas pelo ODS 10, apesar de contarem com densidade aberta, podem ser instrumentos efetivamente transformadores da realidade social, promovendo a redução das desigualdades sociais, se forem utilizadas como guias para que os Estados implementem, a partir do EBDH, políticas públicas que visem a combater a desigualdade social existente no Brasil.

Referências

BARCO, C. A. **El Enfoque Basado en Derechos** ¿Qué es y Cómo se aplica a las políticas públicas?. In: BURGORGUE-LARSEN, Laurance; MAUÉS, Antonio; MOJICA, Beatriz E. Sáchez (Coords.) *Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014.

BRASIL. **Objetivo 10 – Redução das desigualdades**. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Secretaria Especial de Articulação Social, 2021. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=10>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRAZIL. **Voluntary National Review on the Sustainable Development Goals**. United Nations Sustainable Development, 2017. Disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15806Brazil_English.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

CECCHINI, S. P.; MARTÍNES, R. **Inclusive Social Protection in Latin America: A Comprehensive Rights-based Approach**. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2596/1/S1100566_en.pdf. Acesso em: 1 jun. 2021.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2020**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Santiago de Chile, 2021. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46784/1/S2000967_pt.pdf. Acesso em: 1 jun. 2021.

COSTA, B. L. D. et al. **Nem acaso nem destino: as engrenagens das desigualdades e elementos para desmontá-las**. In: COSTA, B. L. D.; SILVA, M. A. F. (Orgs.) **Desigualdades**

para inconformados: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Coleção CEGOV, 2020. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/149?n=DESIGUALDADE__PARA_INCONFORMADOS%3ADIMENS%C3%95ES_E_ENFRENTAMENTOS_DAS_DESIGUALDADES_NO_BRASIL. Acesso em: 1 jun. 2021.

ECLAC. **SDG 10:** Reduce inequality within and among countries in Latin America and the Caribbean. Forum of the Countries of Latin America and Caribbean on Sustainable Development, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, 2019. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/sdg10_c1900796_press.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

FERNANDES, M. O lugar do negro: o negro no seu lugar. **Anais do XVII Encontro de História da Anpuh-Rio**, UFRRJ, 2016. Disponível em: https://www.encontro2016.rj.anpuh.org/resources/anais/42/1467328808_ARQUIVO_TextocompletoeFinal.ANPUHAutorMauroFernandes.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

FUKUDA-PARR, S. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shift in purpose, concept, and politics of global setting for development. **Gender & Development Journal**, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13552074.2016.1145895>. Acesso em: 2 jun. 2021.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral:** Período de Jan.; Fev.; Mar. de 2021. Biblioteca: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?-view=detalhes&id=72421>. Acesso em: 1 jun. 2021.

KUHN, H. Reducing Inequality Within and Among Countries: Realizing SDG 10 – A Developmental Perspective. In: KALTENBORN, M.; KRAJEWSKI, M.; KUHN, H. (Orgs.) **Sustainable Development Goals and Human Rights**. Interdisciplinary Studies in Human Rights, v. 5, Springer Open, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-030-30469-0>. Acesso em: 2 jun. 2021.

MEDINA, J. G. Las políticas públicas y objetivos de desarrollo sostenible desde un enfoque basado en derechos humanos. **Trajetórias Humanas Transcontinentais (TrasHs)**, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.unilim.fr/trahs/index.php?id=313&lang=pt>. Acesso em: 3 jun. 2021.

MELSERT, A. L. M.; BOCK, A. M. B. Dimensão subjetiva da desigualdade social: estudo de projetos de futuro de jovens ricos e pobres. **Educação e Pesquisa**, v. 41, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/3LQRJfXVNBhJBrMWZ8kWSYq/?lang=pt>. Acesso em: 1 jun. 2021.

MOYN, S. **Los derechos humanos y la era de la desigualdad**. Open Global Rights, 2015. Disponível em: <https://www.openglobalrights.org/human-rights-and-age-of-inequality/>. Acesso em: 3 jun. 2021.

OESTREICH, J. E. SDG 10: Reduce inequality in and among countries. **Social Alternatives**, v. 37, n. 1, 2018.

ONU. **Enfoque para la programación basado en los Derechos Humanos**. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, 2021. Disponível em: <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>. Acesso em: 3 jun. 2021.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Ministério das Relações Exteriores – Itamaraty, Brasil, 2015. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

REDE PENSSAN. **Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil**. Relatório: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania Alimentar e Nutricional, 2021. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

RESENDE, L. A. P.; COSTA, B. L. D.; REIS, G. F. P. Precisamos falar sobre desigualdades. In: COSTA, B. L. D. SILVA, M. A. F. (Orgs.) **Desigualdades para inconformados: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Coleção CEGOV, 2020. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/publicacao/v/149?n=DESIGUALDADE__PARA_INCONFORMADOS%3ADIMENS%C3%95ES_E_ENFRENTAMENTOS_DAS_DESIGUALDADES_NO_BRASIL. Acesso em: 1 jun. 2021.

THERBON, G. Inequalities and Latin America: From the Enlightenment to the 21st Century. **desigualdades.net**, Working Paper Series, 2011. Disponível em: https://www.desigualdades.net/Working_Papers/Search-Working-Papers/Working-Paper-1-_Inequalities-and-Latin-America_/index.html. Acesso em: 1 jun. 2021.

UN. **The Sustainable Development Goals Report 2020: Finding transformative pathways in turbulent times**. United Nations Statistics Division, Development Data and Outreach Branch, New York, 2020. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2021.

UNFPA. **El enfoque basado en los derechos humanos**. Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas, 2021. Disponível em: <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>. Acesso em: 3 jun. 2021.

VARELA, P. G.; SEGADE, C. B. **El EBDH**: una nueva mirada al desarrollo y a los derechos humanos. In: MONFORT, Luis Acebal et al. Institut de Drets Humans de Catalunya, 2014. Disponível em: <https://www.idhc.org/es/investigacion/publicaciones/derechos-humanos-emergentes/derechos-humanos-y-desarrollo-el-enfoque-basado-en-derechos-humanos-en-la-cooperacion-al-desarrollo-ebdh.php>. Acesso em: 3 jun. 2021.

Arnelle Rolim Peixoto · Professora orientadora do GEDAI/UFC na linha Direito Internacional dos Direitos Humanos. Professora Uninassau. Pós-doutoranda em Direitos Sociais pela Universidade de Salamanca – Espanha. Pós-doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Doutora em Direito pela Universidade de Salamanca – Espanha. Membro do Observatório das Nacionalidades da Universidade do Estado do Ceará (UECE). Coordenadora da linha 8 “Diálogo entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem” do Direito Internacional sem Fronteiras (DiSF). Membro do GESMIV do Grupo de Estudos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Antônio Lucas dos Santos da Mata · Graduando em Direito pelo Centro Universitário Católica de Quixadá (Ceará). Membro da linha de pesquisa em Direito Internacional dos Direitos Humanos do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI/UFC) e do eixo de pesquisa em Direito Internacional, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional (NEPEDI/UERJ).

Raça e violência no Brasil e nos Estados Unidos: as aproximações entre agendas políticas e acadêmicas (2004-2014)

Paulo César Ramos
Sofia Helena Monteiro de Toledo

Resumo

O artigo reúne estudos que interseccionam os temas raça e violência e a questão racial sobre o Brasil e os Estados Unidos publicados entre 2005 e 2014, principalmente. Procuramos mapear a produção sobre este cruzamento para compreender como o debate sobre o assunto desenvolveu-se na academia, inserido em um cenário político que veio produzir, no médio prazo, mobilizações políticas da amplitude do Black Lives Matter, nos EUA, com repercussão em todo o mundo e também no Brasil. Contudo, sem perder de vista como as mobilizações contra o chamado Genocídio da Juventude Negra deu-se no contexto brasileiro, alcançamos também como surgem agendas de pesquisa sobre racismo e segurança pública a partir da interação entre sociedade civil e Estado durante os anos cobertos pela revisão.

Abstract

The article brings together studies that intersect the themes of race and violence and the racial issue on Brazil and the United States pub-

lished between 2005 and 2014, mainly. We sought to map the production on this intersection to understand how the debate on the subject developed in academia, inserted in a political scenario that came to produce, in the medium term, political mobilizations of the breadth of Black Lives Matter, in the U.S., with repercussions around the world and also in Brazil. However, without losing sight of how the mobilizations against the so-called Black Youth Genocide took place in the Brazilian context, we also reached how research agendas on racism and public security emerged from the interaction between civil society and the State during the years covered by the review.

Introdução

“*I Can’t Breathe*”. Uma das últimas falas de George Floyd, pouco antes de morrer sufocado por um policial branco que ajoelhou em seu pescoço durante oito minutos, repercutiu em todos os territórios onde corpos negros têm seu sopro de vida escamoteado pela violência de Estado cotidianamente e se tornou um grito por justiça. A reação do movimento *Black Lives Matter* desencadeou em diversas cidades protestos contra violência policial e pela defesa do direito à vida das pessoas negras. Ao observar repercussão no debate público no Brasil, as pautas do movimento encontraram uma rede de mobilização contra a violência policial voltada especialmente a jovens negros. O movimento “Vidas Negras Importam” teve grande repercussão, fortalecendo a discussão, dando visibilidade também às pautas locais em torno do tema e afirmando a capacidade de resposta dos movimentos negros no Brasil à violência de Estado, dentro e fora de suas fronteiras.

Veículos como telejornais, jornais impressos, revistas e portais de notícia na internet abriram espaço para jornalistas, intelectuais e estudiosos negros e negras especialistas nos temas de movimentos sociais, racismo e violência policial, possibilitando que outras narrativas fossem difundidas nas discussões da esfera pública. Isso possibilitou que a ação

da polícia no Brasil e o racismo fossem discutidos como intimamente ligados, fator que leva à morte brutal de jovens negros por todo o país. A violência foi tratada, pela primeira vez com tamanha ênfase, como um problema racial nos meios de comunicação. A formação de intelectuais, especialistas, formadores de opinião negros e negras, fruto de políticas sociais como ProUni e Cotas nas universidades públicas na graduação e na pós-graduação, permite que atores historicamente afastados desses espaços passem a produzir e discutir publicamente os problemas raciais enfrentados no país. O mercado editorial passou a contratar e publicar mais autores e autoras negras e obras sobre racismo; fundações empresariais aumentaram financiamento a projetos de pesquisa visando o combate ao racismo.

Os protestos ao longo de 2020 contribuíram para um avanço nas discussões sobre representatividade nas eleições municipais, para o debate sobre voto em pessoas negras, a visibilidade de candidaturas cuja agenda seja voltada para o combate ao racismo, tornando a pauta racial incontornável na definição dos programas políticos. A participação política e eleitoral enquanto uma ferramenta de ação antirracista contribuiu para uma significativa quantidade de candidaturas jovens negras. Mesmo que não tenha reabilitado os setores progressistas e democráticos, candidaturas foram eleitas em cidades como São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro e jovens lideranças foram consolidadas.

Estabelecemos como objetivo para este artigo refletir como o debate de raça e violência era antes em comparação a como se desenvolve atualmente, depois da repercussão mundial do Black Lives Matter, com essa discussão passando por uma virada antirracista. O período de análise de 2004 a 2014 é importante, pois foi marcado pelo crescimento exponencial de homicídios e encarceramento, assim como os dados disponíveis sobre o assunto. Como os Estados Unidos da América é um país que há muito tempo trata o racismo como um problema essencialmente violento, faz sentido estabelecer um diálogo com o Brasil, onde o racismo ainda é visto sob a sombra do mito da democracia racial.

A violência contra pessoas negras sempre compôs a paleta temática do movimento negro brasileiro desde a sua reorganização, no final de 1978. Porém, a partir de 2007 tem havido maior intensidade e campanhas mais sistemáticas do movimento negro e de outras organizações de vários movimentos sociais. O assunto vem desafiando as ciências sociais brasileiras por explicações que relacionem o fenômeno de violência sistemática contra jovens negros com as relações raciais, pois, junto à ampliação de direitos sociais de políticos vivenciada desde a redemocratização, violência policial, encarceramento e aumento dos homicídios são uma constante na cena pública brasileira. Entre uma das características dessas mobilizações, está a apropriação dos poucos estudos realizados na área e ao mesmo tempo a pressão por maior visibilidade no impacto do racismo sobre o fenômeno da violência.

Pesquisas de produção brasileira que enveredam por tais caminhos têm aparecido com maior frequência recentemente após 2010. Por aqui, inversamente aos Estados Unidos da América, os estudos sobre violência e racismo são encontrados com mais frequência no campo dos estudos sobre violência do que nos estudos sobre relações raciais. Por meio do levantamento bibliográfico nacional e internacional sobre pesquisas que acionam o racismo como um componente explicativo da violência, é possível afirmar que, nas universidades norte-americanas, existe um amplo e variado quadro de abordagens e trabalhos, sobretudo no campo dos estudos de relações raciais. Quando os estudos são feitos por pesquisadores brasileiros, são por pesquisas desenvolvidas em instituições sediadas nos Estados Unidos.

Reconhecemos na ascensão da ocorrência de tais estudos o impacto trazido pelas agendas governamentais por políticas públicas, propondo problemas de pesquisas e financiando sua empreitada, em especial as políticas de redução da violência contra jovens negros, particularmente, o Plano Juventude Viva. A mais significativa contribuição ao tema no Brasil até então era na área da saúde pública, com trabalhos sobre raça e

mortalidade, lançando-se mão dos dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade do Sistema Único de Saúde (SIM/Datasus). Nesse âmbito, porém, assim como nos outros casos, não encontramos aprofundamento sobre a relação da raça, do racismo e da discriminação racial na produção de mortos.

As pesquisas raça-violência, no Brasil, são em grande maioria realizadas com dados de bases nacionais estatais, como o Sistema de informação sobre mortalidade ligado ao Sistema Único de Saúde, o SIM-Datasus. Outras vezes são dados oriundos de coletas oficiais, como das secretarias de Estado de Segurança Pública ou Departamento Penitenciário Nacional, que sistematiza as informações de todas as penitenciárias do Brasil. Há ocorrências também, mas em menor frequência, de pesquisas com policiais, entrevistas e observação direta. Já nos Estados Unidos, além de apresentar o uso de dados oficiais, destacam-se a ampla produção de dados primários junto à população civil e pesquisas de bases de dados nacionais longitudinais de longa extensão.

Há distanciamentos também quanto à mediação para a relação entre raça e violência no Brasil e nos Estados Unidos. Tais estudos estrangeiros evocam desigualdades e territorialidade para compor a explicação de que há sobrevitimização entre negros homens jovens. Aqui no Brasil, se por um lado os estudos são conclusivos quanto ao peso da raça na violência policial, os estudos sobre homicídios em geral tomam a condição racial das vítimas como apenas mais uma característica dos sujeitos, sem que haja uma agenda concreta e de trabalhos concatenados sobre as relações raciais, mito da democracia racial, heranças do escravismo, discriminação racial, marcadores sociais de diferença, identidade, desigualdades raciais ou outros temas presentes em estudos sobre relações raciais em temas como educação, trabalho e saúde. Atualmente é possível localizar a formação desta agenda, cuja mediação tem reforçado o papel da classe social, e para a qual incitaremos algumas possibilidades de sua continuidade e fortalecimento.

1. Violência racial como problema social

A experiência recente do Brasil contemporâneo, sobretudo entre os anos de vigência dos parâmetros da Constituição Cidadã de 1988, mostrou grande contradição entre a ampliação de direitos e distribuição de renda, em oposição ao aumento da violência e do encarceramento. Concomitantemente ao processo de ampliação de direitos sociais e políticos, houve um aumento expressivo dos homicídios no país. O cálculo que comparou a violência no Brasil a conflitos deflagrados ao redor do mundo mostra que os 12 maiores conflitos no mundo vitimaram 169.574 pessoas (2004 a 2007) enquanto no Brasil, “foram contabilizados, um total de 206.005 vítimas de homicídios nos últimos quatro anos [2007-2011]” (WAISELFSZ, 2013: p. 28 a 30)¹. Além dos homicídios, tivemos o encarceramento encerrando vidas de forma ainda alarmante (BRASIL, 2014). Entre os anos 2005 e 2012 a população carcerária no Brasil cresceu 74%, atingindo o número de 515.482 encarcerados/as e alcançando a 4ª maior população carcerária do mundo.²

A Organização das Nações Unidas chamou atenção a outro elemento deste caldeirão de contradições: a violência policial que, segundo o responsável da ONU para Direitos Humanos Zeid Al Hussein, é um “problema gigantesco”, seria uma combinação inédita de ampliação da democratização de direitos sociais e renda com aumento da violência e da repressão. Mas essa contradição parece estar dedicada a apenas um segmento social, pois nos homicídios, nas prisões e nas vítimas de violência policial, repetem-se três características entre os assujeitados: são em imensa maioria homens, a metade de jovens e mais de dois terços de negros.

1 Em 2018, houve 57.956 homicídios no Brasil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). *Atlas da violência 2020*. Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: IPEA; FBSP, 2020.).

2 No primeiro semestre de 2020, o número de encarcerados no Brasil era de 759.518 (Depen, 2020).

A história recente do movimento negro brasileiro é toda pontuada por respostas à violência cometida contra sujeitos negros. Comprova essa afirmação o assassinato de Robson Pereira da Luz, que marcou o ato de criação do Movimento Negro Unificado, em 7 de julho de 1978 (RAMOS, 2021). Nota-se um esforço no intuito de apontar como o racismo liga-se diretamente à produção de vítimas negras nos homicídios. A relação entre população negra e Estado também é problematizada, seja de modo mais genérico, como na indicação do desemprego da população negra, seja de modo mais específico, como no caso de os negros serem alvos prioritários da repressão policial. Algumas iniciativas estatais correspondem a algumas das reivindicações dos movimentos sociais: políticas repressivas contra o racismo, com leis que criminalizem a discriminação racial; políticas de redistribuição, que procuram facilitar o acesso a oportunidades materiais; e políticas de reconhecimento, que buscam correções simbólicas para o problema da desigualdade racial, como políticas de saúde e culturais, entre outras (LIMA, 2010).

Uma política, especificamente, procurou atacar o problema da vulnerabilidade à violência dos jovens negros. O Plano Juventude Viva foi motivado por uma deliberação da I Conferência Nacional de Política Pública de Juventude, que estabeleceu como prioridade ações voltadas à juventude negra; com base no Sistema de Informação sobre Mortalidade e em diálogo com a sociedade civil, o então governo decidiu desenvolver um plano que desse atenção à juventude negra, a fim de reverter o quadro de vulnerabilidade à violência (RAMOS, 2014). É nessa esteira que mais estudos sobre violência/segurança pública e relações raciais comecem a ser demandados pelo Governo Federal/Ministério da Justiça por meio de editais e chamadas públicas (SINHORETTO e MORAIS, 2018). Por fim, fica a questão levantada por uma militante do Comitê Contra o Genocídio da População Preta Pobre e Periférica (CCGPPP): “O Estado, que, por meio da ação policial e por meio da ausência do cumprimento de direito deixa a população negra morrer, é o mesmo que tenta fazer a

juventude negra viver?” (RAMOS, 2014). Como as ciências sociais tentaram responder a esta pergunta?

Variadas vozes dos movimentos sociais apontam as polícias como as principais responsáveis, quando não culpadas, pelas mortes da população negra. Para tomar esse problema social como um problema sociológico, consideramos que é essencial para esta reflexão observar como a teoria social tem articulado as categorias raça/racismo com a violência, sobretudo em torno do Estado e das mobilizações sociais, para explicar e compreender o problema dos homicídios. A seguir, partiremos para o debate entre as principais publicações sobre raça e violência no Brasil e nos Estados Unidos no período caracterizado como mais vigoroso da aplicação da Constituição de 1988, por um lado, e por outro, por ser o período em que os dados sobre violência e encarceramento passaram a ser amplamente conhecidos como seu viés racial.

2. Interpretações da violência: pobreza e cultura

Cumpriremos aqui brevemente como a relação entre violência e raça/racismo encontra interlocução nos trabalhos acadêmicos que focam a questão racial e o movimento negro, de um lado, e os estudos sobre violência, de outro. Quando se olha para o histórico dos estudos sobre relações raciais no Brasil e pergunta-se qual é o tratamento que os temas ligados à violência receberam até o momento, a impressão que se tem é a de que falamos de uma relação a ser criada. Estudos que analisam violência/segurança/criminalidade a partir de uma perspectiva das relações raciais parecem ter ficado para trás, superados tal qual o biologismo, pela perspectiva sócio-lógica empreendida por Gilberto Freyre.

A grande questão construída pelas pesquisas das relações raciais são variações de uma mesma pergunta: qual é/como se dá a integração dos negros à sociedade brasileira? Pesquisas sobre a competitividade no mercado de trabalho, a discriminação e o preconceito, a pertinência da cor na sociabilidade comunitária, as lutas antirracistas, as grandes agen-

das de pesquisa sobre relações raciais, tudo isso passou, quando muito, pela tangente do tema da violência, seja esta interpessoal ou policial conduzida pelo Estado.

Não obstante, é possível encontrar pesquisas de outras áreas que estudam violência e se apropriam da questão racial como um elemento empírico, mesmo sem incorrer num desdobramento teórico e explicativo sobre o par racismo-violência. A literatura norte-americana tem estudos e perspectivas mais alinhadas com o que falta a ser construído no Brasil. Observamos dois conjuntos de trabalhos brasileiros; segurança pública e saúde pública³. Nós nos ateremos mais ao campo que promove a discussão referente à segurança pública, tendo em vista que é nela que se encontra uma problematização da violência policial – problema mais sublinhado pelos movimentos negros.

2.1. Brasil

Quando miramos os baluartes dos estudos sobre violência nas ciências sociais, é evidente a importância da raça, da discriminação e da segregação racial; mas isso não ecoa nos estudos desse campo no Brasil. Estudos de Zaluar (1985), Luciano Oliveira (1991), Misse (1999) são resultado de esforços de pesquisas calcados na necessidade de oferecer explicações para os problemas da marginalidade, criminalidade, violência e da violação aos direitos humanos num momento em que a explicação hege-

3 Se existe uma proximidade entre estudos estrangeiros e o que se produziu entre raça e violência no Brasil, é a premência dos pesquisadores da área de saúde em demonstrar e discutir a incidência da discriminação racial e do racismo na situação da população negra (ARAÚJO et al., 2010; 2014); SOARES FILHO, 2011; SOARES FILHO, 2012; SOARES FILHO, 2005; CONCEIÇÃO et al., 2006; SOARES FILHO, CONCEIÇÃO e NASCIMENTO, 2005; LACERDA, ARAÚJO, HOGAN e SOUZA, 2013; LACERDA, HOGAN, ARAÚJO e CAMARGO, 2012). Esses numerosos estudos têm em conta a utilização da experiência da luta social do movimento negro como um aporte de conhecimento para problematizar os estudos sobre saúde/violência (RIBEIRO, 2008; UNFPA, 2013).

mônica sobre tais problemas eram as mais normativas e inibidoras de direitos. Caberia a formação de um cabedal teórico e disciplinar condizente a valores democráticos e fora dos marcadores normativos e prescritores do formalismo jurídico, e isso se formou concomitante à estruturação dos programas de pós-graduação no Brasil. (Lima e Ratton, 2011).

Os estudos pioneiros, em geral, surgiram de trabalhos que tinham como preocupação as representações da pobreza e da organização das classes trabalhadoras do campo ou da cidade e acabaram se deparando com questões suscitadas pela realidade empírica dos contextos estudados.

Tais estudos tiveram inspirações variadas, mas, em geral, sua grande força propulsora recai nos trabalhos de Michel Foucault, que jogaram prestígio acadêmico sobre o tema das prisões, por exemplo, com fortes críticas a regimes repressivos, permitindo a contestação e legitimando a defesa de direitos. Em tempos de crise do marxismo na academia, o referencial foucaultiano cumpriria o papel explicativo e dialogava com os anseios de uma geração que era combatente do Regime Militar, ora em exercício no Brasil. Outro autor seminal para tais estudos é Norbert Elias, que fornecia uma explicação para contextos que desafiavam a explicação simplória da luta de classes. A noção de violência como linguagem presente nas comunidades pobres das grandes cidades viria responder perguntas antigas e questionar as respostas conhecidas e pouco iluminadoras.

Outra característica desses estudos é a vinculação com a experiência social dos pesquisadores durante a formação. São experiências de luta política contra a ditadura, em que estavam em debate projetos políticos emancipadores e de democratização do país. É nesse meio que surge a preocupação com a descriminalização da pobreza, a desromantização da violência e a defesa dos direitos humanos. Tais vieses foram tingidos pela convivência com a repressão política, a violência policial e com a vida no cárcere proporcionado pelas consequências da atuação política dos militantes de grupos de esquerda (LIMA e RATTON, 2011).

O que todas essas perspectivas possuem em comum é uma preocupação com a classe social traduzida com a preocupação com os setores sociais mais pauperizados ou com as camadas populares. Por vezes, há demarcação racial com indicadores de cor/raça, mas os estudos quantitativos citados anteriormente não exploram os mesmos dados. Portanto, disso não se deriva uma questão em termos de relações raciais – ainda que as desigualdades possam ser indicadas.

Cabe, assim, indicar alguns estudos que se destacam por incorporar debates sobre relações raciais nos variados subtemas da segurança pública e da violência, como a abordagem policial, os homicídios e a suspeição criminal.

No estudo de Sérgio Adorno *Discriminação racial e acesso à justiça criminal na cidade de São Paulo*, a cor é incorporada como fator de estruturação do acesso à justiça. Com dados dos anos 1990, o autor verificou as causas do acesso diferencial entre negros e brancos. Segundo ele, brancos e negros cometem crimes violentos em proporções idênticas, porém os negros, na condição de réu, tendem a ser mais seguidos pela vigilância policial, enfrentam obstáculos maiores de acesso à justiça criminal e revelam maiores dificuldades de usufruir o direito de ampla defesa e são mais punidos; concluindo-se, assim, que a cor é um instrumento de distribuição de justiça (ADORNO, 1995).

Um tema bastante premente é a abordagem policial e a seleção de suspeitos. Ramos e Musumeci (2004) associam a abordagem policial à discriminação racial e social, destacando que o tipo de suspeito padrão possui características determinadas pelos indicadores de classe social e de cor, de modo que um indivíduo que seja reconhecido como negro tem mais chances de ser abordado pela polícia, rendendo-lhe a alcunha de “freio de camburão”.

Barros (2008) analisou o impacto da cor da pele na constituição da suspeição, buscando identificar se os policiais percebem que praticam racismo institucional. Para tanto, utilizou-se de um banco de dados obtido a partir da aplicação de questionários e da análise de boletins de ocor-

rências de sete unidades da Polícia Militar do Estado de Pernambuco. Também entre policiais, mas no interior das corporações, destacam-se estudos que verificam a presença de discriminação racial em São Paulo (RIBEIRO, 2009) e na Bahia (RAMALHO-NETO, 2012; SANSONE, 2002).

No campo das relações raciais que efetivamente enfrentam o problema da violência, encontramos pesquisas que abordam a situação da vitimização da população negra dentro do debate sobre segurança pública e violência. Destacamos poucos casos, entre os quais, Reis (2005), Amparo-Alves (2011) e Vargas (2010). Os dois últimos guardam a característica de travar um diálogo íntimo com o vernáculo do movimento social em conexão com as formulações clássicas das ciências sociais. Dois deles foram publicados na Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros: o artigo de Alves (2010 e 2011) é sobre a cidade de São Paulo. Já o estudo de Vargas é uma comparação entre Estados Unidos e Brasil situado em um contexto racial de diáspora negra. Por sua vez, Reis (2005) faz um amplo estudo do impacto das políticas de segurança pública sobre os jovens-homens-negros na cidade de Salvador entre os anos de 1991 a 2001. Variados elementos importantes de que tratamos aqui, como a interação de território, raça, classe e gênero estão trabalhados na dissertação da autora, que trabalhou diversas metodologias, como pesquisa documental e observação participante.

Conforme alguns estudos vêm indicando (BRASIL, 2015; CERQUEIRA e MOURA, 2014; SINHORETTO et al., 2014), um dos componentes da causa dessa violência é o racismo, seja ela resultado da ação repressiva do Estado ou não. Essa forma de explicar o fenômeno reforça de certo modo o que movimentos sociais vêm dizendo há décadas, embora não seja tão disseminada no meio acadêmico como no movimento social, em especial no movimento negro – que tem reagido sistematicamente à violência contra a população negra, mas não tem, pelo menos até meados dos anos 2000, uma agenda política estratégica em torno do problema.

Essa versão do problema tem aparecido em diversas pesquisas, como no trabalho *A cor das mortes no Brasil* (SOARES e BORGES, 2004),

feito igualmente com base nos dados do Mapa da Violência e do Data SUS. Contudo, havia um problema de subnotificação e não preenchimento dos dados referentes à cor/raça das vítimas, com mais de 10% do quesito cor “em branco”. Essa pesquisa já apresentava a concentração dos homicídios entre negros jovens do sexo masculino. Tal quadro foi reforçado em trabalho com a mesma base de dados, dez anos depois, no Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2013).

A maior parte dos trabalhos encontrados são produções de pesquisadores e pesquisadoras ligados ao campo da segurança pública e da violência. Exceção se faz em Ribeiro (2009), cujo autor é oficial da Polícia Militar e produziu no campo da educação, e Sansone (2002). Aqui, o tema é as relações raciais dentro das organizações policiais, e não como as relações raciais impactam na violência, ou o contrário.

Algumas pesquisas de escopo nacional foram patrocinadas por gestões do Governo Federal e colaboraram para a formação de uma agenda de pesquisa entre violência e relações raciais. Por exemplo, o Mapa da Violência, em uma parceria do instituto privado, a Flacso, e o Governo Federal, deu melhor tratamento ao quesito cor em seus relatórios anuais, até seu fim em 2016. Os relatórios foram realizados com dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade, Datasus. Entretanto, não chegam a explorar a dimensão racial como um fator explicativo do problema da sobrevitimização de negros entre os homicídios no Brasil. Com êxito, é observada a relação entre a cor das vítimas e a ocorrência de homicídios; mas a cor não é considerada a ponto de dar a entender essa relação como uma questão racial, ao lado da “violência estrutural”, da “impunidade”, da “tolerância institucional” e da “cultura da violência” (WAISELFISZ, 2013, p. 93-96).

O Mapa do Encarceramento de Jovens (BRASIL, 2015b), embora com o foco voltado para este segmento etário, ressalta a tese do hiperencarceramento de pretos e pardos, consonantes com interpretações alhures (GARLAND, 2001; WACQUANT, 2014), devido à seletividade penal dos sistemas de policiamento e de justiça criminal.

A produção do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial (BRASIL, 2015a) é um exemplo da relação entre a sociedade civil organizada e a pressão por pesquisas que tratem de problemas sociais candentes da cena pública. Editado pela primeira vez em 2009, o índice não computava o dado raça/cor das vítimas e, quando foi apresentado ao Conselho Nacional de Juventude, em novembro do mesmo ano, os jovens ali presentes desferiram duras críticas à composição da pesquisa, pois esta estaria dando visibilidade ao problema do “Genocídio da Juventude Negra” (RAMOS, 2014). Quando os autores do índice puderam reelaborar o que fizeram também à luz das críticas erigidas naquele momento, adicionou-se ao seu nome o termo “desigualdade racial”. O índice inova ao trazer o problema da violência para um âmbito mais complexo de desigualdades, incluindo as raciais, e vai reforçar o viés racial na produção da vitimização de jovens negros.

A letalidade policial também é outro tema visitado pelas relações raciais. Ignacio Cano (2001) testa se há discriminação racial no Brasil, verificando a existência de viés racial no uso da força policial no Brasil. Foram analisados dados de homicídios cometidos por policiais durante os anos 1990 de duas cidades diferentes: Rio de Janeiro (de 1993 a 1996), com laudos cadavéricos do Instituto Médico Legal, e São Paulo (de 1996 a 1999), com dados de casos de homicídios cometidos por policiais do Tribunal do Júri. Embora brancos e negros fossem vitimizados de forma diferente, o estudo não elaborou conclusão de que há uma diferença no tratamento que a polícia aplica entre esses grupos. Mas os dados da letalidade da força policial é maior entre negros do que entre brancos, havendo tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo uma clara disparidade racial entre as vítimas fatais nas intervenções da polícia.

Sinhoretto et al. (2014) apontam a questão racial como ordenadora dos processos de vitimização produzidas pela ação da polícia militar de São Paulo, onde negros morrem proporcionalmente mais do que brancos em decorrência da ação policial. Os dados utilizados

são de mortes decorrentes da ação policial entre 2010 e 2011, advindos da Ouvidoria de Polícia, ligada à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

A noção de racismo institucional serviu a um estudo sobre o funcionamento da segurança pública em vista dos direitos humanos e do que apregoa o Estatuto da Igualdade Racial (SANTOS, 2012). Dando atenção ao caso específico do assassinato do jovem dentista negro Flávio Sant'Anna, o estudo explorou os limites democráticos impostos pelo mito da democracia racial, da compreensão e da prática dos preceitos constitucionais brasileiros que acabam em casos de homicídios como este.

A noção de racismo institucional, ainda que apresente seus limites de análise para reflexões desinteressadas, abre caminhos para a estruturação de perguntas de pesquisa e explorações que extrapolem os limites de um trabalho especializado, permitindo que mais de um tema seja articulado. Com efeito, ainda são singulares e pouco numerosos os casos de estudos mais recentes sobre o assunto na área da sociologia da violência, que analisam mais sistematicamente o quadro de violência e segurança pública com as relações raciais.

Contando com um desenho de pesquisa que abrange entrevistas qualitativas com policiais, ativistas do movimento negro membros do poder público, Sinhoretto et al. (2014) fazem análises de casos emblemáticos de denúncias de violência policial. Os estudos citados perfazem um quadro bastante recente do que tem sido produzido no Brasil de mais relevância em termos de relações raciais e violência/segurança. Sua particularidade é que impulsionou conexões entre outros estudos que estão em desenvolvimento e que têm gerado novos trabalhos articulados entre si, mas que ainda carecem de institucionalização.

Com abordagem inovadora neste cenário, fazendo uso de observação participante, entrevistas e dados oficiais, Schlittler (2016) analisa a articulação entre as práticas policiais cotidianas e a conformação do policiamento ostensivo militarizado, executado pela Polícia Militar do estado de São Paulo. A autora flagrou os recursos disponíveis na práti-

ca policial, entre eles, o aprisionamento, a eliminação dos identificados como bandidos e o “tirocínio” como a habilidade capaz de diferenciar os “bandidos” dos “cidadãos de bem”, no que contém o aspecto racializado para fundamentar a suspeição policial. Ainda que possa se tratar de fato conhecido, os ganhos sociológicos do estudo é efetuar uma passagem entre raça e classe na composição do “bandido” de acordo com os olhares dos policiais militares, por um lado, e localizar o problema desta construção social ante um contexto maior da política de segurança pública e das desigualdades raciais.

Um espectro mais amplo de violências no Brasil é analisado por Sinhoretto e Lima (2016), composto por homicídios, letalidade policial e encarceramento junto às tensões sociopolíticas entre a pressão por maior democratização e o recrudescimento de discursos autoritários no Brasil dos anos 2010. O horizonte crítico dos autores visualiza o processo de democratização no Brasil, dos últimos quarenta anos, ante os modos de operação do autoritarismo nas práticas da segurança e da justiça, e aponta a especificidade da questão racial em suas articulações com classe, geração e território. Mas eles reconhecem que a análise do modelo de autoritarismo brasileiro precisa conhecer melhor os meandros da construção racializado do inimigo interno.

Este tipo de problema encontra nexos com os estudos da criminologia crítica, que têm rendido reflexões interessantes como o de Flauzina (2005), que associa a doutrina jurídica ao problema da seletividade penal, encarceramento e mesmo aos homicídios. O apontamento passa de circunscrições normativas para arenas democratizantes em outros textos (FLAUZINA et al., 2015), em que a interpretação da legislação penal e política criminal são analisadas pelo viés das relações raciais.

2.2. Estados Unidos

Mas a produção brasileira distingue-se muito do que se encontra em língua inglesa. Data de 1995 um estudo seminal que avaliou o esta-

do do conhecimento entre raça e violência (SAMPSON e WILSON, 1995) e ofereceu parâmetros para pesquisas que não se limitam apenas às questões entre brancos e negros. Nota-se um grande diferencial em relação à realidade empírica brasileira, pois, além de haver outros grupos étnico-raciais presentes na realidade americana, existe a presença constante de grupos de imigrantes de variadas partes e culturas do mundo. Neste sentido, os autores argumentam que a situação de acúmulo de desigualdades (desemprego, baixa renda e segregação) a que são submetidos os jovens negros é o que explica a concentração de homicídios entre esse grupo.

Pelo caminho de Wilson, as noções de raça, classe e territorialidade foram articuladas por outros autores, como Loïc Wacquant, por exemplo. O autor diz que em contextos de “divisão racial”, como em países europeus, nos Estados Unidos e na América Latina, a ação repressiva do Estado é aumentada pela “afinidade eletiva entre raça e punição” (WACQUANT, 2014). É este um primeiro corpo referencial no qual a questão racial tem um lugar destacado na interpretação sobre violência. Esta conexão entre segregação e acúmulo de desigualdades é retomada para explicar os recentes acontecimentos que mobilizaram as campanhas *Black Lives Matter* (BLM) nos EUA e para pensar a campanha *I can't breathe* (LEVITT, 2015; RICKFORD, 2016), porém, como mais um vetor explicativo, sendo este a estigmatização de jovens negros pelos registros prisionais (WILSON, 2016). O autor argumenta que há um outro lado da campanha *BLM*, uma vez que existem muitos jovens vítimas inocentes de homicídios, cujas mortes não recebem a mesma comoção pública.

Estudos históricos cobrem décadas ou até uma centena de anos desse tema, como o de Adler (2008), que faz uma comparação entre os homicídios ocorridos em Chicago e em Nova Orleans no final do século XIX e início do século XX, considerando, entre outros fatores, as relações raciais. Em Jackson e Weidman (2011), é mostrada a ligação entre o racismo científico, o assassinato de 6 milhões de judeus e

a esterilização de milhares de mulheres negras americanas. Estes dois últimos fatos são interpretados como parte de um mesmo fenômeno do racismo biológico. Destaca-se também o estudo de como a culpabilização de negros por estupros de mulheres brancas, por defensores da supremacia branca, entre o fim do século XIX e início do século XX na Carolina do Norte (RIVERS, 2009), sendo esta tendência uma ação racialmente instruída.

As representações de violência e racismo e a relação entre violência e raça, etnia e território são estudadas em vista das condições socioeconômicas e da segregação espacial, para pensar as condições de grupos latinos, afro-americanos, entre outros (PETERSON e KRIVO, 2009), e são bastante retratadas em trabalhos cinematográficos, sendo também objeto de estudos. Sheridan (2006) observa o racismo como componente de um contexto de violência nos anos 1980 nas periferias urbanas a partir da análise do cinema negro norte-americano, que também é analisado por Vognar (2013) nos filmes de Quentin Tarantino. Com sofisticados métodos quantitativos, Griffiths (2014) faz um comparativo de vários bairros da cidade de Buffalo, analisando sua composição racial ao longo de cinquenta anos como parte de um movimento de variância da violência (homicídios) pelo tecido urbano.

O noticiário sobre violência e criminalidade também é estudado sob o viés das questões raciais (LUNDMAN, DOUGLASS e HANSON, 2013) a partir da pauta de jornais brancos e negros de grandes cidades, analisando como brancos e negros são tratados em cada um desses veículos e como raça e gênero operam na construção de estereótipos. Em Bjornstrom et al. (2010), a cobertura televisiva sobre violência é observada pela produção estadunidense, mas, neste caso, discute-se como é a representação de vítimas e infratores a partir de características étnicas e raciais, em crimes perpetrados de forma violenta entre os anos de 2002 e 2003 nos Estados Unidos.

O comportamento violento entre jovens negros de 14 a 19 deve-se, segundo Bryant (2011), ao racismo “internalizado”. A pesquisa feita jun-

to a estudantes da Filadélfia mantém diálogo com conceitos da criminologia e da saúde coletiva. Registram-se também trabalhos sobre violência juvenil entre gangues urbanas (VIGIL, 2003; SOBEL e OSOBA, 2013). Wilkinson, Beaty e Lurry (2009), em trabalho publicado no campo da justiça criminal, problematizam uma questão racial e o lugar do jovem negro americano em contextos de violência, seja como autor de violência, seja como vítima de diversos outros problemas sociais. A análise dialoga com outras dimensões, como o envolvimento com o crime, com as gangues, o lugar de moradia, o acesso à justiça e o modelo de policiamento. Outras categorias são associadas à raça, como classe e gênero no estudo da violência anti-queer (MEYER, 2008) e o estudo da violência doméstica (BENSON et al., 2004).

A justiça criminal e o racismo também são analisados, considerando-se qual é a percepção da injustiça criminal a partir da experiência de ações afirmativas neste âmbito do poder público (MATSUEDA e DRAKULICH, 2009). Em diálogo com debates sobre acesso à justiça, Cullen et al. (2007) estudam a divisão racial no apoio à pena de morte, tendo em vista que a maioria dos negros é contrária a essa punição, enquanto os brancos tendem a apoiá-la. Tal divisão é creditada ao “racismo branco”. A política carcerária é objeto da análise no âmbito no direito, em estudo que revela a estratificação racial na sociedade estadunidense (ALEXANDER, 2012). Por meio de uma alteração na legislação penal sobre drogas, o país chegou a ter mais de 2 milhões de pessoas encarceradas (ALEXANDER, 2012, p. 8). Os EUA revivem uma experiência do final do século XIX de explosão da população carcerária, com a prisão sistemática de pessoas negras e, em especial, de jovens homens negros e pobres.

3. Caminhos possíveis

Neste breve esforço de repassar as principais publicações no Brasil e nos EUA notamos o potencial deste diálogo entre abordagens e me-

todologias aplicadas lá e por aplicar aqui, em vista dos desafios que a realidade atual de violência impõe e a mobilização social cobra. Pode-se iniciar por levar a sério e a cabo as denúncias dos movimentos sociais contra a violência infringida a jovens negros, testando empiricamente suas denúncias e explorando sua gramática. Foi pelo acionamento de todos esses meios de ação que políticas como o Plano Juventude Viva foram provocadas e elaboradas e que diversas mobilizações, redes, organizações e outras formas de protestos têm surgido e tomado a cena pública brasileira. Trata-se igualmente de um fenômeno visto nos EUA, com as campanhas *I can't breath* e *Black Lives Matter*, que com pouco tempo de existência já receberam análises de relevância científica. Não se trata de americanismos ou diálogos protocolares, mas sim de questionarmos por caminhos acadêmicos o que o ativismo tem feito, como procuram espelhar as formas de desrespeito vividas pelos jovens negros do Brasil e dos EUA, em campanhas como as existentes na cidade de São Paulo, exemplo *Brazilians Lives Matter*, “Eu pareço suspeito”, “Ferguson é aqui”, de anos atrás, e a recente onda de mobilizações após o assassinato de George Floyd.

O protesto negro no Brasil ensina que para combater as desigualdades e o racismo é necessário primeiro escancarar o conflito. Longe de querer imitar os norte-americanos, trata-se de romper com a hegemonia racial construída pelos brancos sob os alicerces do mito da democracia racial. A agenda de estudos sobre relações raciais e violência quando associada a uma agenda de ativismo e debate sobre o assunto pode ser auspicioso quando se trata de quebrar o ciclo de silenciamento que polariza o Brasil como um país de relações raciais não conflituosas *diferente* dos Estados Unidos, que seriam o país em que de fato haveria relações raciais violentas. Daí a necessidade de fortalecer as políticas de enfrentamento à violência que conciliam produção de informações, diagnósticos e avaliações, baseados em métodos científicos, lembrando que vivemos em cenário brasileiro de ataques à atividade científica e de desmonte da estrutura da pós-graduação.

Referências bibliográficas

ADLER, J. S. Murder, North and South: Violence in Early-Twentieth-Century Chicago and New Orleans. *Journal of Southern History*, v. 74, n. 2, p. 297–324, 2008.

ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. *BIB. Boletim Bibliográfico e Informativo em Ciências Sociais*, São Paulo, v. 35, p. 3-24, 1993.

ADORNO, S. Discriminação Racial e Justiça Criminal em São Paulo. *Novos Estudos - CEBRAP*, n. 43, p. 45–63, 1995.

ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: Miceli, S. et all (Org.). *O que ler na ciência social brasileira 1970-2002*, v. IV, p. 267-307. São Paulo: Sumaré, 2002.

ADORNO, S.; DIAS, C. Monopólio estatal da violência. In: Lima, R. S.; Azevedo, R. G.; Ratton, J. L. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 76, p. 49–86, 2009.

AMPARO-ALVES, J. Necropolítica Racial: a produção da morte na cidade de São Paulo. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros*, v. 1, n. 3, p. 89-114, 2011.

BRASIL, Presidência da República. Índice de vulnerabilidade juvenil à violência e desigualdade racial 2014. Brasília, Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Ministério da Justiça e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2015a.

BRASIL, Presidência da República. Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil. Brasília, Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Ministério da Justiça, 2015b.

BARROS, G. D. S. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, p. 134–155, 2008.

BENSON, M. L. et al. The Correlation between Race and Domestic Violence is Confounded with Community Context. *Social Problems*, v. 51, n. 3, p. 326–342, 2004.

BJORNSTROM, E. E. S. et al. Race and Ethnic Representations of Lawbreakers and Victims in Crime News: A National Study of Television Coverage. *Social Problems*, v. 57, n. 2, p. 269–293, 2010.

BRYANT, W. W. Internalized racism's association with African American male youth's propensity for violence. *Journal of black studies*, v. 42, n. 4, p. 690–707, 2011.

CALDWELL, C. H. et al. Social Determinants of Experiences with Violence Among Adolescents: Unpacking the Role of Race in Violence. *Phylon*, v. 50, p. 87–113, 2002.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. L. Vidas perdidas e racismo no Brasil. Publ. UEPG Ci. Soc. Apl., Ponta Grossa, 22 (1): 73-90, jan./jun. 2014.

CONCEIÇÃO, Gleice Margarete; SOARES FILHO, Adauto Martins; RAMALHO, W. M.; MONTENEGRO, M. M. S.; MORAIS NETO, Otaliba Libânio de. Desigualdades na mortalidade por violência. In: Maria de Fátima Marinho de Souza. (Org.). Saúde Brasil 2006: uma análise da desigualdade em saúde. 1ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, v. , p. 391-524.

CULLEN, F. T. Unnever, J D. The Racial Divide in Support for the Death Penalty: Does White Racism Matter? Social Forces, v. 85, n. 3, pp. 1281-1301, (Mar., 2007). Oxford, 2007.

ELIAS, Norbert. Os alemães – a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

FLAUZINA, A. L. P. Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado. [s.l.] Universidade de Brasília, 2006.

FOUCAULT, M. Aula de 17 de março de 1976. In: Em defesa da Sociedade. São Paulo: [s.n.]. p. 285-315.

GOLDSTEIN, Michael S. The politics of Thomas Szasz: a sociological view. Social Problems, v. 27, n. 5, Sociology of Political Knowledge Issue: Theoretical Inquiries, Critiques and Explications (Jun., 1980), pp. 570-583. Published by: Oxford University Press on behalf of the Society for the Study of Social Problems.

GRIFFITHS, E. Race, Space, and the Spread of Violence Across the City. Social Problems, v. 60, n. 4, p. 491-512, 2014.

JACKSON, J. P.; WEIDMAN, N. M. The JBHE Foundation. The Origins of Scientific Racism. v. 50, n. 50, p. 66-79, 2011.

KANT DE LIMA, R. K.; MISSE, M.; MIRANDA, A. P. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB, Rio de Janeiro, n. 50, 2. ed., 2000.

LACERDA, R. S.; HOGAN, V.; ARAÚJO, E. M.; CAMARGO, C. L. Fatores que interferem nas disparidades raciais em saúde: impacto do trauma histórico, status socioeconômico e racismo sobre a saúde. Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) – ABPN, v. 4, p. 97-113, 2012.

LACERDA, R. S.; ARAÚJO, E. M.; HOGAN, V.; SOUZA, I. M. Morbidade por causas externas: os casos não registrados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). BIS – Boletim do Instituto de Saúde (Impresso), v. 14, p. 312, 2013.

LEE, M. R. et al. Revisiting the southern culture of violence. Sociological Quarterly, v. 48, n. 2, p. 253-275, 2007.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas. As ações afirmativas no governo Lula.

Novos Estudos, v. 87, 2010.

LUNDMAN, R. J.; DOUGLASS, O. M.; HANSON, J. M. In a News about Murder Newspaper: American Effects of Relative Frequency and Race and Gender Typifications. v. 45, n. 2, p. 249–272, 2013.

MATSUEDA, R. L.; DRAKULICH, K. Perceptions of Criminal Injustice, Symbolic Racism, and Racial Politics. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, v. 623, p. 163–178, 2009.

MINGARDI, Guaracy. Tiras, Gansos e Trutas: cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo: Página Aberta, 1992.

MEYER, D. Interpreting and Experiencing Anti-Queer Violence: Race, Class, and Gender Differences among LGBT Hate Crime Victims. Race, Gender & Class, v. 15, n. 3/4, pp. 262-282. 2008.

PETERSON, R. D.; KRIVO, L. J. Segregated Spatial Locations, Race-Ethnic Composition, and Neighborhood Violent Crime. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, v. 623, p. 93–107, 2009.

RAMALHO-NETO, J. P. Farda & “cor”. Afro-Ásia, n. 45, p. 67–94, 2012.

RAMOS, Paulo César. “Contrariando a estatística”: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil (2005 a 2013). Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFSCar. São Carlos. 192p. 2014.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. “Elemento suspeito”: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Boletim segurança e cidadania, Rio de Janeiro, ano 3, p. 1-16, nº 08, dez., 2004.

REIS, V. Atucaiados pelo Estado: as políticas de segurança pública implementadas nos bairros populares de Salvador e suas representações, 1991-2001. [s.l.] Universidade Federal da Bahia, 2005.

RIBEIRO, A. E. A relação da polícia militar paulista com a comunidade negra eo respeito à dignidade humana: a questão da abordagem policial. [s.l.] Universidade Federal de São Carlos, 2009.

RIBEIRO, M. Mulheres negras: uma trajetória de criatividade, determinação e organização. Revista Estudos Feministas, v. 16, n. 3, p. 987–1004, 2008.

RICKFORD, Russell. Black Lives Matter. New Labor Forum, v. 25 (1), pp. 34-42, 2016. [Peer Reviewed Journal]

RIVERS, Patrick Lynn. Race, Sex, Violence, And The Problem Of Agency In North Carolina, 1889-1903. *Australasian Journal of American Studies*, v. 28 Issue 1, p. 34, Sidney, 2009.

SAMPSON, R. J.; WILSON, W. J. Toward a Theory of Race, Crime, and Urban Inequality. In: HAGAN, J.; PETERSON, R. D. (Eds.). *In Crime and Inequality*. Standford: 1995. p. 37-56.

SANSONE, L. Fugindo para a força: cultura corporativista e “cor” na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 24, p. 513-532, 2002.

SANTOS, T. V. DOS. Racismo institucional e violação de direitos humanos no sistema da segurança pública: um estudo a partir do Estatuto da Igualdade Racial. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2012.

SHERIDAN, E. Conservative Implications of the Irrelevance of Racism in Contemporary African American Cinema. *Journal of Black Studies*, v. 37, n. 2, p. 177-192, 2006.

SILVA, F. DE S. *Violência e Segurança Pública*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

SILVA, L. M. QUIRINO, K. T. M. Morte e Silêncio: o racismo e o não dito no jornalismo quando se aborda o genocídio da juventude negra. Trabalho apresentado no Congresso Internacional Brasil-França de Jornalismo – Os silêncios do Jornalismo. Florianópolis, 2015, Brasil.

SINHORETTO, J. et al. A filtragem racial na seleção policial de suspeitos : segurança pública e relações raciais. In: *Segurança Pública e Direitos Humanos: temas transversais*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014. 274 pp. pp. 121-158.

SOARES Filho, Adauto Martins. O recorte étnico-racial nos Sistemas de Informações em Saúde do Brasil: potencialidades para a tomada de decisão. In: Luiz Eduardo Batista; Jurema Werneck; Fernanda Lopes. (Org.). *Saúde da População Negra*. 2. ed. Brasília: ABPN, 2012, v. 3, p. 34-61.

SOARES Filho, Adauto Martins. Vitimização por homicídios segundo características de raça no Brasil. *Revista de Saúde Pública – USP (Impresso)*, v. 45, p. 745-455, 2011.

SOARES FILHO, Adauto Martins; CONCEIÇÃO, Gleice Margarete; NASCIMENTO, Andréia de Fátima Do. Análise da morte violenta, segundo raça/cor. In: Mara de Fátima Marinho de Souza. (Org.). *Saúde Brasil 2005: uma análise da situação de saúde*. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2005, v. 3, p. 435-590.

SOARES, G. A. D.; BORGES, D. A cor das mortes no Brasil. *Ciência Hoje*, v. 36, n. 209, p. 26-31, 2004.

- SOBEL, R. S.; OSOBA, B. J. Youth Gangs as Pseudo-Governments : Implications for Violent Crime. *Southern Economic Journal* v. 75, n. 4, p. 996-1018, 2009.
- TILLY, C. *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.
- UNFPA. Estudo de caso da mobilização pró-saúde da população negra. Brasília: [s.n.], 2013.
- VARGAS, J. C. A diáspora negra como genocídio: Brasil, Estados Unidos ou uma geografia supranacional da morte e suas alternativas. *Revista da ABPN*, v. 1, n. 2, p. 31-65, 2010.
- VIGIL, J. D. Urban Violence and Street Gangs. *Annual Review of Anthropology*, v. 32, p. 225-242, 2003.
- VOGNAR, C. He Can't Say That, Can He? *Transition, Django Unpacked*, n. 112, p. 22-31, 2013.
- WACQUANT, L. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 26, n. 2, p. 139-164, 2014.
- WAISELFISZ, J. J. Mapa da Violência 2013. [s.l: s.n.].
- WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. [s.l: s.n.]. 2004
- WIEVIORKA, M. O novo paradigma da violência. *Tempo Social*, v. 9, p. 5-41, 1997.
- WILKINSON, D. L.; BEATY, C. C.; LURRY, R. M. Youth Violence-- Crime or Self-Help? Marginalized Urban Males' Perspectives on the Limited Efficacy of the Criminal Justice System to Stop Youth Violence. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, v. 623, p. 25-38, 2009.
- ZALUAR, A. *A máquina e a Revolta. As Organizações Populares e o Significado da Pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985. 265 pp.
- ZALUAR, A. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, p. 3-17, 1999.

Paulo César Ramos · Doutor em Sociologia/USP. Pesquisador do Afro CEBRAP e do Núcleo de Justiça Racial de Direito da Fundação Getúlio Vargas

Sofia Helena Monteiro de Toledo · Graduação em Ciências Sociais/USP. Assistente do Afro CEBRAP e do Núcleo de Justiça Racial de Direito da Fundação Getúlio Vargas

Este livro foi composto por
Claudia Mendes em Minion c.12/16 e impresso
pela Gráfica Cruzado em papel pólen 80g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em julho de 2021.