

# Relatório sobre o Impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos



Plataforma Brasileira de  
Direitos Humanos Econômicos,  
Sociais, Culturais e Ambientais



## Este Relatório é um documento da Plataforma DHESCA Brasil

### Coordenação da Plataforma Dhesca

Darci Frigo (Coord./Terra de Direitos); Ana Cláudia Mielke (INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social); Antonioni Afonso (Movimento Nacional de Direitos Humanos); Jolúzia Batista (CFÊMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria); Márcio Barreto (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra); Denise Carreira (Ação Educativa); Maria Sylvia Oliveira (GELEDÉS Instituto da Mulher Negra); Melisanda Trentin (Justiça Global); (Sociedade Maranhense de Direitos Humanos).

### Secretaria-Executiva (Terra de Direitos)

Fabrcio Bonecini

### Filiadas à Plataforma Dhesca

ABRANDH – Associação Brasileira de Nutrição e Direitos Humanos; AÇÃO EDUCATIVA – Assessoria, Pesquisa e Informação; AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento; AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras; AMNB – Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras; ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente; APOGLBT – Associação da Parada do Orgulho GLBT de São Paulo; CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza; CEAP – Centro de Educação e Assessoramento Popular; CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social; CFÊMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; CIMI – Centro Indigenista Missionário; CJP-SP – Comissão de Justiça e Paz de São Paulo; Comissão de Direitos Humanos do Conselho Federal de Psicologia (CFP); Comunidade Bahá'í; Conectas Direitos Humanos; CONIC – Conselho Nacional de Igrejas Cristãs; CPT – Comissão Pastoral da Terra; CRIOLA – Organização de Mulheres Negras; Dom da Terra AFROGLBT; Fala Preta! – Organização de Mulheres Negras; FASE Nacional – Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional; FIAN Brasil – Rede de Informação e Ação pelo Direito Humano a se Alimentar; GAJOP – Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares; GELEDÉS Instituto da Mulher Negra; IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; IDDH – Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos; INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos; Instituto Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social; Justiça Global; MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens; MEB – Movimento de Educação de Base; MMC – Movimento das Mulheres Camponesas; MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos; MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas Rua; MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; Rede Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; SDDH – Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos; SMDH – Sociedade Maranhense de Direitos Humanos; Terra de Direitos.

### Missão: O Impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos

**Coordenação:** Denise Carreira (Ação Educativa/Plataforma DHESCA)

**Assessora da Relatoria Especial:** Julia Dias

**Reladoras e Relatores:** Ana Paula Melo, Beatriz Galli, Denise Carreira, Erika Yamada, Orlando Santos Junior, Lenadro Gorsdorf e Sérgio Sauer.

**Economistas:** Esther Dweck e Pedro Rossi.

**Comunicação:** Maria Melo (Plataforma DHESCA), Juliane Cintra e Denise Eloy (Ação Educativa), Franciele Petry Schramm (Terra de Direitos).

**Revisão:** Marcel Coronato

**Projeto gráfico e diagramação:** Gledson Neix

**Oficina de Trabalho Estratégico I** (11 de abril de 2017): Alexandre Pacheco; Amélia Artes; Ana Cláudia Johnson; Ana Cláudia Mielke; Ana Luiza de Souza Castro; Anissa Rabhani; Antonioni Afonso; Benilda Regina Paiva de Brito; Caio Feitosa; Clair Castilhos Coelho; Claudelton Luiz Oliveira dos Santos; Cleiton Gomes; Cristiane Faustino da Silva; Cristina Reis; Daniela Rosendo; Darci Frigo; Davi Malveira; Denise Carreira; Edna Cristina Jatobá de Barros; Élide Graziane Pinto; Eloisa Machado; Elvis Marques; Emerson Robson Aparecido Silva; Erika Yamada; Fabricio Bonecini de Almeida; Fernando Monteiro Rugitsky; Gonzalo Berrón; Guilherme Mello; Ivanilda Figueiredo; Jandyra Uehara Alves; João Akira; Jolúzia Batista; Jorge Alfredo Gimenez Peralta; José Guilherme Carvalho Zagallo; José Marcelino Resende Pinto; Julia Dias; Juliane Cintra; Lucas Teixeira; Marcelo Paixão; Márcio Barreto; Maria Elena Rodriguez; Maria Góes Mello; Maria Sylvia Oliveira; Maria Teresinha Ritzmann; Marijane Lisboa; Maristela Monteiro Pereira; Melisandra Trentin; Pedro Rossi; Rodrigo Octávio Orair; Salomão Barros Ximenes; Sérgio Haddad; Stacy Torres da Silva; Suelaine Carneiro; Talita Maciel; Tchenna Manso; Vahid Vahdat; Valéria Torres Amaral Burity; Vanessa Oliveira; Paulo Romeiro.

**Oficina de Trabalho Estratégico II** (12 de junho de 2017): Alan Brum Pinheiro; Alderon Costa; Alexandre Henrique Queiroz Pachêco; Amélia Artes; Ana Cláudia Mielke; Ana Paula Lopes Melo; Antonioni Afonso; Bruna Aguiar; Carmen Silva; Cintia Oliveira Donato; Darci Frigo; Deisilene Souza Pereira; Denise Carreira; Eduardo Valério; Élide Pinto; Eloisa Machado; Emerson Robson Aparecido Silva; Esther Dweck; Fabricio Bonecini de Almeida; Fernando Cássio; Isabella Gonçalves Joaquim; Jolúzia Batista; Julia Dias; Juliana Araújo Cesar Tavares; Leandro Franklin Gorsdorf; Leonardo Coutinho de Souza; Maria Elena da Luz Azevedo; Maria Melo; Maria Sylvia Oliveira; Melisandra Trentin; Mércia Maria Alves da Silva; Paula Viana; Paulo Sérgio da Silva; Raul Santiago da Silva; Rosana de Jesus Diniz; Sérgio Sauer; Tania Bacellar; Tomás Gomes; Wenderson Gasparotto.

**Plataforma Dhesca:** [www.plataformadh.org.br](http://www.plataformadh.org.br)

**Relatoria Especial:** [www.austeridade.plataformadh.org.br](http://www.austeridade.plataformadh.org.br)

**Endereço:** SBN, quadro 2, bloco J, Edifício Engenheiro Paulo Mauricio Sampaio, sala 715, Brasília, DF, CEP 70040-905, tel. (61)3327-2448.

# Relatório sobre o Impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos



Plataforma Brasileira de  
Direitos Humanos Econômicos,  
Sociais, Culturais e Ambientais

Brasil, 2017



# SUMÁRIO

<i>APRESENTAÇÃO</i>	<b>  06</b>
<i>INTRODUÇÃO</i>	<b>  08</b>
<i>MISSÕES NOS TERRITÓRIOS: O IMPACTO DA POLÍTICA ECONÔMICA DE AUSTERIDADE NAS CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO</i>	<b>  15</b>
<i>A POLÍTICA ECONÔMICA DE AUSTERIDADE, DESIGUALDADES E ALTERNATIVAS</i>	<b>  99</b>
<i>RECOMENDAÇÕES</i>	<b>  125</b>
<i>REFERÊNCIAS</i>	<b>  129</b>

# APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta os resultados da Missão Especial sobre os Impactos da Política Econômica de Austeridade na Violação dos Direitos Humanos no Brasil, desenvolvida pela Plataforma DHESCA no período de abril a setembro de 2017.

A Missão teve como objetivo investigar os impactos da política econômica de austeridade adotada pelo governo brasileiro, a partir de 2014, na violação dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais da população e no acirramento das desigualdades no país, em especial, às desigualdades de gênero, raça, campo/cidade, geracionais e entre regiões.

Nos meses de abril e junho de 2017, foram realizadas duas oficinas de trabalho estratégico com a participação das entidades de direitos humanos, economistas, juristas, pesquisadores das universidades e outros parceiros para definir o escopo do trabalho. Na ocasião, foi definida a realização de cinco missões locais pelas Relatoras e pelos Relatores Nacionais de Direitos Humanos da Plataforma DHESCA.

As missões ocorreram entre julho e setembro nos seguintes territórios: em São Paulo, com o foco na situação da população em situação de rua e daquela que vive em ocupações de moradia; no Rio de Janeiro, sobre o aumento exponencial da violência nas favelas cariocas; em Pernambuco, sobre a realidade das famílias atingidas pela tríplice epidemia (dengue, chikungunya e zika); no interior de Goiás, sobre a situação de comunidades impactadas pelo desmonte da política nacional de agricultura familiar e de reforma agrária. Além disso, foi realizada uma missão junto às lideranças indígenas de todo o país sobre o fechamento de postos da Funai (Fundação Nacional do Índio) em vários estados brasileiros.

Além de contribuir com o diagnóstico da situação, a Missão resultou em um conjunto de recomendações ao Estado brasileiro, apresentadas neste documento, e que serão divulgadas nacional e internacionalmente e encaminhadas às instâncias internacionais de direitos humanos.

## O que são as Relatorias de Direitos Humanos?

Inspirada nos Relatores Especiais da ONU, a Plataforma DHESCA criou, em 2002, as Relatorias de Direitos Humanos. Desde então, mais de cem missões foram realizadas denunciando nacionalmente e internacionalmente violações de direitos humanos, apresentando recomendações ao Estado para garantir a dignidade e proteção das pessoas em situação de violação de direitos e influenciando legislações e o desenho de políticas públicas no país.

As Relatorias têm por objetivo contribuir com a adoção, pelo Brasil, de um padrão de respeito aos direitos humanos, tendo por fundamento a Constituição Federal, o Plano Nacional de Direitos Humanos, os tratados e as convenções e os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos ratificados pelo Brasil, assim como as recomendações dos/as Relatores/as da ONU e do Comitê Dhesca.

A função de Relator(a) não é remunerada e é exercida por pessoas com grande reconhecimento no campo em que atuam, responsáveis por liderar investigações independentes sobre violações. Desde 2002, as Relatoras e os Relatores são eleitos para um mandato de dois anos por meio de um edital público, coordenado por um Comitê Interinstitucional composto por agências da ONU, Ministério Público, órgãos nacionais de direitos humanos e redes da sociedade civil.

Para o desenvolvimento da Missão Especial sobre o Impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos, a Plataforma DHESCA convidou um grupo de ex-relatores Nacionais de Direitos Humanos para realizar as missões nos territórios, em associação com representantes da coordenação da Plataforma e entidades de direitos humanos locais. As Relatoras e Relatores convidados foram:

**Erika Yamada:** vice-presidente e representante da América Latina e Caribe no Mecanismo de Peritos das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (2016-2019) e Relatora Nacional de Direitos Humanos e Povos Indígenas da Plataforma Dhesca (2015-2016). Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (2001), mestrado em International Human Rights and Humanitarian Law - Lund University, Suécia (2005) e doutorado em Indigenous Peoples Law and Policy Program pela Universidade de Arizona, Estados Unidos (2008).

**Leandro Gorsdorf:** possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1988), mestrado e doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004 e 2016). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Paraná na área de prática jurídica em Direitos Humanos e Pró-Reitor de Extensão e Cultura da UFPR. Membro do Instituto Brasileiro de Direitos Urbanísticos e conselheiro da entidade de direitos humanos – Terra de Direitos. Membro da Comissão de Diversidade Sexual da OAB/PR.

**Maria Beatriz Galli Bevilacqua:** advogada com mestrado em Direito pela Universidade de Toronto, Canadá. Realiza pesquisas jurídicas sobre o impacto discriminatório das leis penais sobre o aborto nos sistemas de saúde e de justiça nos países latino-americanos. Em 2015-2016, desenvolveu pesquisas sobre direitos humanos, avaliando respostas em políticas e qualidade de atendimento em serviços de saúde considerando o surto da epidemia de zika no Brasil. Foi Relatora Nacional sobre o Direito à Saúde Sexual e Reprodutiva da Plataforma Brasileira DHESCA entre 2011 e 2014.

**Ana Paula Lopes Melo:** possui graduação em Psicologia pela Universidade Federal de Pernambuco (2000) e mestrado em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2010). Atualmente é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, FIOCRUZ/PE e docente da Universidade Federal de Pernambuco. Tem experiência na área da Saúde Coletiva, com ênfase em Gestão em Saúde.

**Orlando Santos Júnior:** possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (1988), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1994) e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2000). Atualmente é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR da UFRJ - e pesquisador da Rede Observatório das Metrôpoles.

**Sérgio Sauer:** doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (2002) e professor da UnB, na Faculdade da UnB de Planaltina (FUP) e nos Programas de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPG-Mader) e Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais (MESPT/CDS). Foi professor visitante (2014-2015) no International Institute for Social Studies (ISS), da Erasmus University Rotterdam (Holanda).

**Denise Carreira:** é educadora popular. Feminista, é bacharel em jornalismo (USP) com mestrado e doutorado em educação pela Universidade de São Paulo. Atualmente, integra a coordenação executiva da organização Ação Educativa. Foi coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Relatora Nacional de Educação da Plataforma DHESCA e Coordenadora do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Acre. Foi integrante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e consultora do Fundo de Gênero da Embaixada do Canadá e do WWF. É coordenadora da Missão sobre os Impactos da Política Econômica nos Direitos Humanos, pela coordenação da Plataforma DHESCA.

A Relatoria Especial está em sintonia com os procedimentos adotados pelas Relatorias Especiais criadas no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e das Nações Unidas. Para o desenvolvimento das missões, as Relatorias realizam visitas in loco, audiências públicas, reuniões com autoridades e a oitiva de comunidades, movimentos sociais, gestores públicos, especialistas, integrantes do Sistema de Justiça, entre outros sujeitos envolvidos na violação de direitos humanos em questão.

Para o desenvolvimento desta missão, destaca-se a parceria da Plataforma com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e com um grupo de economistas integrantes da Sociedade de Economia Política, em especial, os economistas Pedro Rossi e Esther Dweck. Também destaca-se a contribuição de pesquisadores como José Marcelino Pinto, da Universidade de São Paulo (Ribeirão Preto), de Fernando Cássio e Salomão Ximenes, da Universidade Federal do ABC, de Amélia Artes, da Fundação Carlos Chagas, e da procuradora do Ministério Público do Trabalho de São Paulo, Élide Pinto.

A Plataforma DHESCA agradece as suas organizações filiadas e a todas as parceiras e parceiros que participaram das Oficinas de Trabalho Estratégico e que atuaram de diferentes formas para a construção deste documento. Esperamos que o documento contribua para o debate e para o questionamento público sobre a manutenção de uma política econômica que impõe um imenso sofrimento à população, ataca a Constituição Brasileira e gera grandes retrocessos aos direitos humanos no país.

4 de outubro de 2017

# INTRODUÇÃO

As políticas econômicas de austeridade vêm sendo questionadas em vários lugares do mundo como políticas que geram acirramentos de desigualdades, aumento da violência, concentração de renda, privatização da coisa pública, perda de direitos sociais, abordados pelo estudo “A Economia Desumana: a austeridade mata” (2014).

Nele, os pesquisadores David Stuckler, da Universidade de Oxford (Inglaterra), e Sanjay Basu, da Universidade de Stanford (Estados Unidos), analisaram experiências de vários países e revelaram os impactos da austeridade nas condições de vida da população, em especial, na saúde pública.

Destacado na nota técnica n. 26 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulada “Crise Econômica”, Austeridade Fiscal e Saúde: que lições podem ser apreendidas? (agosto/2016), o estudo dos professores Stuckler e Basu chama a atenção, entre outras decorrências, para o fato que as políticas de austeridade têm levado ao aumento das taxas de suicídio da população.

Austeridade geralmente justificada pelos governos que a adotam por meio de um discurso perverso, defendendo-a como único caminho possível para que o país retome o equilíbrio das contas públicas, exigindo da população o “sacrifício” em prol de um futuro melhor. Discurso ecoado de forma acrítica por determinados setores da imprensa.

Em decorrência do crescente questionamento das políticas econômicas de austeridade em nível internacional, a Organização das Nações Unidas criou, em 2017, um mandato para um novo expert – ou especialista – com foco nas violações de direitos humanos ligadas às políticas econômicas de austeridade. Como parte do mandato, um processo de escuta coletou relatos de dezenas de países, de seus governos, de pesquisadoras e pesquisadores e das organizações da Sociedade Civil<sup>1</sup>. A Plataforma de Direitos Humanos Dhesca Brasil contribuiu com informações, anunciando a realização desta Relatoria Especial, bem como as motivações e a relevância deste trabalho no contexto brasileiro<sup>2</sup>.

## No Brasil

As políticas de desenvolvimento e de redução da desigualdade implementadas pelo país desde os anos 2000 sofreram sério revés a partir do ano de 2014 e se agravaram a partir de 2015. As políticas desenvolvimentistas do primeiro mandato de Dilma Rousseff foram substituídas, no início do segundo mandato da chefe do executivo, por políticas econômicas ortodoxas - as políticas de austeridade - extremamente prejudiciais à população brasileira, sobretudo à população mais pobre.

Justificado como necessário para a retomada do crescimento e para a estabilização da dívida pública, o plano de austeridade implementado pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, agravou a situação econômica e política do país, contribuindo para que um novo projeto de sociedade fosse imposto à população. O “pacote de maldades” não só levou o Brasil à maior recessão de sua história, como mergulhou o país numa enorme crise política, levando ao golpe institucional que resultou no afastamento em 2016 da presidenta eleita Dilma Rousseff.

Respalado por um Congresso majoritariamente conservador e voltado para a defesa de uma pequena elite concentradora dos poderes econômicos e políticos, o presidente interino Michel Temer aprofundou a agenda da austeridade, apresentando uma série de medidas que agravaram ainda mais as condições de vida da população.

Nesse contexto, as desigualdades de renda, raça e gênero dispararam, os índices de desemprego atingiram números recordes, houve um enorme crescimento da violência no campo e nas cidades, a população assistiu à deterioração de seus direitos, o sucateamento da educação pública, do sistema de saúde, das políticas de assistência social, das políticas de reforma agrária e demais políticas destinadas às populações do campo, indígenas e quilombolas.

Em dezembro de 2016, a Emenda Constitucional 95, conhecida como “EC do Teto”, foi aprovada pelo Congresso Nacional, estabelecendo um limite para as despesas primárias de cada poder, com sua base fixada no valor das despesas pagas em 2016. A inflação será corrigida a cada ano, ao longo de vinte anos, e a despesa primária será congelada no valor real de 2016, sem possibilidade de maiores investimentos. Philip Alston, Relator Especial das Nações Unidas sobre a Extrema Pobreza e os Direitos Humanos, considerou tal medida radical, contrariando as obrigações do Estado em matéria de direitos sociais<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Para saber mais sobre a atuação do especialista em austeridade e violações de direitos humanos da ONU, acesse: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx>.

<sup>2</sup>PLATAFORMA DHESCA. The cases of Brazil, Peru and Argentina in Latin America: The Special Civil Society Organizations Rapporteur on the impacts of fiscal austerity policies to economic, social, cultural and environmental human rights as an assessment tool. Acesso em 18/09/2017. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDebt/impactassessments/BrazilianHumanRightsPlatform.pdf>

<sup>3</sup>Office of the UN High Commissioner on Human Rights. “Brazil 20-year public expenditure cap will breach human right, UN expert warns” (9 Diciembre de 2016). Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006#sthash.e7ZDJUoz.dpuf>



A decisão do governo em limitar investimentos em políticas públicas para liberar recursos para o pagamento de juros, tendo como prioridade o sistema financeiro, reflete-se nos dados apresentados pelo Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos: enquanto as despesas primárias reduziram de 55% para 47%, os gastos com o setor financeiro subiram de 45% para 53%, representando 1,85 trilhões de reais em 2017.

No dia 30 de março de 2017, o Governo Federal publicou o Decreto de Contingenciamento de 42 bilhões de reais no orçamento público federal, acarretando uma redução de quase 50% em órgãos que já tinham o orçamento reduzido. O Ministério do Desenvolvimento Social, por exemplo, sofreu um corte de 44%, o da Cultura de 41% e Educação de 18%.

Como explicitado em estudo do Inesc, esses cortes foram feitos sobre as despesas discricionárias - como água, luz, compra de equipamentos, chamadas públicas, execução de serviços - a partir da escolha de cada órgão ou gestor. São as despesas discricionárias que possibilitam a realização de políticas públicas para populações vulneradas, povos e comunidades tradicionais, ações afirmativas e investimentos nas universidades, entre outras.

## Educação

Em termos do efeito no orçamento, os gastos em educação vêm sofrendo grande redução. A partir do ajuste fiscal liderado pelo Ministro Joaquim Levy no segundo governo Dilma Rousseff (2015), foram realizados sucessivos contingenciamentos orçamentários, aprofundados em 2016 com a degradação do ambiente político no país.

O regime contábil que, antes de 2015, utilizava as projeções de receitas para o cálculo dos limites de empenho em educação, por exemplo, foi substituído por um regime de caixa que resultou em sucessivos contingenciamentos orçamentários ao longo do ano. O orçamento foi liberado paulatinamente, a “conta-gotas” em 2015, e mais ainda em 2016.

As dotações iniciais das despesas discricionárias, que são aquelas contingenciáveis, diminuíram sensivelmente entre 2014 e 2017. Podem-se destacar, entre esses cortes, as verbas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que deixaram de injetar R\$ 5,5 bi em educação entre 2015 e 2017. Tais recursos de investimento eram utilizados primordialmente na construção e na reforma de unidades escolares.

Em decorrência do decreto de contingenciamento, as universidades e institutos federais tiveram um corte de 15% no orçamento para custeio próprio e de 40% na verba para as obras em relação ao previsto para o ano de 2017. O quadro ficou ainda mais dramático ao se considerar que o orçamento para 2017 já havia sofrido drástica redução em relação ao ano anterior.

O contingenciamento vem impactando o cotidiano das instituições de ensino superior. Na Universidade Federal da Paraíba, por exemplo, 42 obras estão paradas. Já na Universidade de Brasília, foram demitidos 134 trabalhadores da limpeza, 14 jardineiros, 37 da manutenção, 22 da garagem, 32 vigilantes, 62 das portarias e 8 da copa.

Em relação à educação básica, as políticas de austeridade têm impactado profundamente a principal política de financiamento: o Fundeb – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica. Embora os recursos do Fundeb não representem a totalidade dos recursos destinados à educação básica, é possível afirmar que para mais de 90% dos municípios brasileiros, o Fundeb é a principal fonte de recursos que assegura a manutenção e conservação das escolas, o pagamento das (dos) profissionais da educação, bem como os investimentos para a ampliação das redes.

**Tabela 1 - Evolução dos recursos do Fundeb 2012 – 2016 (R\$ bi, de 2017)**

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Fundeb (R\$ bi)</b>	148	152	155	152	147

Fonte: FNDE (recursos consolidados). Atualização pelo IPCA-IBGE

Os dados consolidados apontam para uma queda a partir de 2015, primeiro ano de vigência do PNE, dos recursos do Fundeb, que chegaram em 2016 a um valor total inferior, em termos reais, ao praticado em 2012. Isso ocorreu em um momento fundamental para a ampliação dos recursos em educação ao se considerar a exigência da Emenda Constitucional 59/2009, que estabeleceu a obrigatoriedade do ensino para toda a população entre quatro a dezessete anos a partir de 2016. Dados de 2015 revelam o tamanho do desafio do país para o cumprimento da EC 59: 9,5% da população entre 4 e 5 anos; 2,3% da população entre 6 a 14 anos e 15,7% da população entre 15 e 17 anos estavam fora da escola. Desafio fortemente marcado por desigualdades de renda, raça e campo/cidade no país.

Um item de despesa importante que foi poupado no congelamento dos gastos estabelecido por meio da EC 95/2016 refere-se ao complemento da União ao Fundeb. Contudo, como a União tem se restringido a complementar o mínimo de 10% dos recursos aportados ao Fundo por Estados e Municípios, com a queda dos recursos do Fundeb, a União tem reduzido sua participação, como revelado na tabela 2.

**Tabela 2 - Complemento da União ao Fundeb 2012-2016 (R\$ bi de 2017)**

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Complemento R\$ (bi)</b>	14,4	12,1	13,3	15	14,1

Fonte: FNDE (relatório anual consolidado do Fundeb)

Os dados apontam para uma queda de recursos em 2016 em relação ao ano de 2015. Observa-se também uma oscilação no valor da complementação, que pode estar associado a mecanismos de compensação de um ano em relação a outro. De qualquer forma, o dado indica que se não houver uma mudança no mecanismo de definição da complementação, a ressalva ao Fundeb prevista na EC 95/2016 pouco ajudará. Nesse sentido, como já existem propostas em discussão na Câmara e no Senado relativas a tornar o Fundeb um fundo permanente, é fundamental ampliar o complemento da União a, no mínimo, 50% da contribuição dos Estados e Municípios, única forma de implementar o CAQi – Custo Aluno Qualidade Inicial, conforme determina a meta 20 do PNE 2014-2024.

Cabe agora analisar as despesas da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que têm impacto, principalmente, nas redes federais de ensino superior, de ensino técnico profissional e os programas de apoio aos Estados e Municípios, via FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Os dados são apresentados na Tabela 3, que exclui a parte MDE relativa ao complemento da União, uma vez que esse complemento já foi discutido na tabela 2.

**Tabela 3 - Despesas da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 2012-2016 (R\$ bi de 2017)**

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Etapa de Ensino</b>					0,0
<b>Educação Infantil</b>	1,0	2,6	3,1	0,0	1,0
<b>Ensino Fundamental</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Ensino Médio</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	28,0
<b>Educação Superior</b>	27,5	30,6	31,6	26,9	9,4
<b>En. Tec. Profissional</b>	10,3	12,6	13,1	9,5	21,6
<b>Outras despesas</b>	28,6	20,2	16,8	21,1	60,1
<b>Soma</b>	67,4	66,1	64,6	57,5	

Fonte: STN. Corrigido pelo IPCA-IBGE.

Obs: Não está incluída a parcela de recursos em MDE relativa à parte da complementação da União.

Os dados da tabela 3 parecem indicar uma pequena ampliação nas despesas em MDE da União frente a 2015, contudo, a despesa total chegou a 2016 em um patamar inferior ao praticado em 2012. No caso dos programas de Educação Superior e Ensino Técnico Profissional, áreas em que houve um grande crescimento no atendimento nos últimos anos, preocupa a queda significativa ocorrida a partir de 2014. Fator que dificulta uma análise mais aprofundada é o volume significativo de despesas contempladas na rubrica “outras”, que em geral incluem as transferências voluntárias, historicamente suscetíveis a barganhas político eleitorais, sendo o item de despesa que sofreu menor corte em relação a 2015. No item “outras despesas” também podem estar inclusos os subsídios ao Pronatec e ao FIES – Fundo de Financiamento Estudantil. A tabela 4 apresenta a enorme ampliação dos recursos públicos ao FIES.

**Tabela 4 - Evolução Financeira dos Recursos do FIES 2011-2016 (R\$ bi de 2017)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>FIES R\$ bi</b>	2,6	6,3	9,9	16,8	15,8	20,0

Fonte: Ministério da Fazenda: Diagnóstico FIES, 2017. Disponível em: [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2017/diagnosticofies\\_junho2017.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf)  
Valores atualizados pelo IPCA-IBGE.

Entre 2011 e 2016, os recursos destinados ao FIES cresceram cerca de oito vezes e, de 2015 a 2016, o FIES foi o único programa na área de educação que teve um crescimento real impactante, com mais de 26%. Muito embora possa ser alegado que se trata de recursos reembolsáveis, segundo o estudo Diagnóstico do FIES, do Ministério da Fazenda (2017), a inadimplência para todo o estoque de empréstimos está em 51,4%, sendo que a maior parte dos empréstimos ainda está em fase de carência. Se forem considerados os subsídios implícitos e as despesas administrativas, segundo o mesmo estudo, o custo para os cofres públicos chega a R\$32,2 bilhões, em valores correntes, montante superior à despesa com educação superior em toda a rede federal, em 2016.

Com as políticas recessivas implantadas no segundo governo Dilma e acentuadas no governo Temer e que afetaram diretamente as receitas de impostos de estados e municípios, como mostram os dados do Fundeb, o país não possui sequer recursos adequados para atender a matrícula atual da educação básica, ficando, portanto, inviabilizada qualquer meta de ampliação da matrícula neste nível, como determina o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

Além disso, com uma eventual recuperação econômica, a educação não poderá se beneficiar do aumento da receita de impostos no âmbito federal, em função da EC 95/2016. E, como nas negociações das dívidas públicas estaduais com a União foram incluídas cláusulas que incorporam a mesma diretriz de congelamento dos gastos, pode-se dizer que os efeitos da EC 95 tende a se irradiar para os outros entes federados, inviabilizando qualquer possibilidade de enfrentar o atraso educacional do país, condenando o futuro da nação brasileira.

Esse quadro ocorre em um momento de bônus populacional, quando todo o esforço governamental deveria se dar no sentido de assegurar uma formação de qualidade para essa grande parcela da população brasileira que se encontra em idade escolar e que será a população economicamente ativa nos difíceis anos que virão. Enquanto isso, particularmente a partir da gestão Temer, há um esvaziamento do papel do MEC no que se refere ao financiamento da educação, sendo que as poucas iniciativas federais têm-se dado no sentido de enfraquecimento do setor público em detrimento do incentivo ao setor privado, subsidiado com recursos públicos, como é o caso do Pronatec, do Fies e das políticas de conveniamento com organizações de direito privado, cada vez mais estimuladas em estados e municípios administrados por políticos alinhados ao governo Temer.

É importante destacar também o incremento acentuado do investimento da iniciativa privada nas graduações na modalidade educação à distância, passando de 748.577 matrículas em 2010, para 1.265.359 em 2015, caracterizadas muitas vezes no país como uma oferta mais precária de ensino. No ensino público ocorreu o inverso: enquanto em 2010, a oferta das graduações na modalidade da educação à distância representavam 181.602 matrículas; em 2015, elas decresceram para 128.393.

Um caso exemplar da visão do governo Temer em relação à educação deu-se na questão referente à falta de recursos para a confecção de passaportes. Como, pela EC 95/2016, sempre que o teto for atingido em uma dada rubrica de despesa, e o Executivo demandar mais recursos para a mesma, deve ser indicada a fonte de onde os recursos devem se abatidos, o Ministério do Planejamento enviou ao Congresso proposta para que os R\$ 102,3 milhões necessários para normalizar a emissão de passaportes fossem retirados do Ministério da Educação. Posteriormente, ante a reação da Comissão de Orçamento e de setores da opinião pública, o Executivo recuou e indicou que o corte fosse feito nas contribuições do país às agências das Nações Unidas.

O orçamento para o desenvolvimento de Ciência e Tecnologia também não foi poupado. Com um corte de 44% em 2017, passando de 5,8 bilhões de reais para 3,2 bilhões de reais, pesquisadores vêm denunciando as precárias condições dos laboratórios, institutos de pesquisa e de desenvolvimento de novas tecnologias. Como relatado em matéria publicada pela BBC Brasil, o país vive agora um “êxodo de cérebros”, ou seja, cientistas brasileiros, impossibilitados de darem continuidade aos seus trabalhos, migram para outros países em busca de melhores condições para o desenvolvimento de suas pesquisas.

## Desemprego e desigualdades raciais

Nas cidades, as consequências da política econômica de austeridade vêm se manifestando de diferentes maneiras. Em decorrência da recessão econômica, as taxas de desemprego no Brasil se elevaram, batendo o recorde no primeiro trimestre em 2017, com 14,2 milhões de pessoas sem emprego. Como consequência do desemprego, em maio de 2017 a inadimplência bateu recordes. De acordo com a empresa de análise de crédito Serasa Experian, um em cada quatro brasileiros adultos tinham contas em atraso no período, totalizando 61 milhões de pessoas endividadas.

Dados do IBGE apontam para a intensificação das desigualdades de renda entre negros e brancos a partir de 2015. Tomando como referência a série histórica de 2012 a 2017, nos três primeiros anos a variação de renda de brancos, pardos e negros foi positiva, com índices de 5,6%, 6,5% e 8,6%, respectivamente. No entanto, a partir de 2015, o rendimento de pretos e pardos passou a sofrer variação negativa - 1,6% e 2,8%, respectivamente -, enquanto os brancos mantiveram o seu índice de rendimento positivo, em 0,8%.

O alargamento das disparidades raciais no país é demonstrado também pelo rendimento médio de pretos e pardos em relação aos brancos. Segundo o IBGE, no primeiro trimestre de 2017, os negros passaram a receber 56% do rendimento médio dos brancos, enquanto os pardos auferiram 55% desse valor. Em 2014, essas porcentagens eram de 59% e 57%, respectivamente.

## Violência policial e assassinato de defensores de direitos humanos

No que diz respeito à violência policial, os números são gritantes. Nos primeiros meses de 2017, pelo menos 182 pessoas foram mortas em decorrência de ações policiais só no Rio de Janeiro. O primeiro bimestre do ano já é o mais violento dos últimos cinco anos, como apontam os dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP). Só nos primeiros dois meses do ano a letalidade violenta subiu 26%, enquanto o número de mortos em operações policiais cresceu 78%.

Em perspectiva histórica, conforme dados do ISP, nota-se que o número de mortos em decorrência de violência policial no Rio de Janeiro esteve em queda entre 2007 e 2013 e voltou a crescer em 2014. No primeiro período foram registradas 1330 mortes, decaindo a 416 mortes em 2013. Já em 2014 foram registradas 584 pessoas mortas em operações policiais, 645 em 2015, chegando a 920 mortos em 2016. Matéria publicada pelo The Intercept Brasil aponta a ocorrência de 21 chacinas entre março de 2016 e março de 2017, com pelo menos 76 mortos.

Outro dado alarmante diz respeito ao assassinato de defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. De acordo com o dossiê “Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil”, publicado pelo Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, entre 2016 e o primeiro semestre de 2017, a cada cinco dias um defensor de direitos humanos é assassinado no país. O dossiê ressalta que este número deve ser ainda maior, levando em conta que esses crimes são recorrentemente subnotificados.

## Conflitos no campo e a Medida Provisória 759

No campo, os povos e comunidades tradicionais, camponeses e agricultores familiares vêm sofrendo o corte das políticas que até então garantiam minimamente a manutenção de suas sobrevivências. O número de decretos de desapropriação de terras para a reforma agrária diminuiu consideravelmente nos últimos anos. De acordo com dados do INCRA, em 2013 foram expedidos 100 decretos, seguidos de 30 decretos em 2014, nenhum em 2015 e 21 em 2016 - em abril, antes do golpe que afastou a presidenta Dilma Rousseff de suas funções. O número de famílias assentadas também diminuiu drasticamente no último período: em 2015 foram assentadas 26.335 famílias, enquanto que no ano seguinte este número caiu para 1.695.

Em caminho inverso, a violência no campo cresceu consideravelmente nos últimos anos. Segundo relatório anual da Comissão Pastoral da Terra (CPT), houve um aumento de 26% nos conflitos no campo, passando de 1217 em 2015 para 1536 em 2016. Dos conflitos registrados no último ano, 1.079 resultaram em violência. Outro dado alarmante é o número de assassinatos no campo: em 2015 foram 50 assassinatos, seguido de 61 mortes em 2016, ou seja, um crescimento de 22%.

As medidas tomadas pelo governo de Michel Temer não contribuem para uma mudança nesse cenário. A Medida Provisória 759, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana - entre outras coisas -, conhecida por “MP da grilagem”, prevê a regularização fundiária com emissão de títulos de propriedade, além da municipalização da seleção de beneficiários para o Programa Nacional da Reforma Agrária, deixando na mão do coronelismo local a escolha dos candidatos à reforma agrária.

A MP 759 impacta também a regularização das terras indígenas. As populações originárias observam o desmonte da política indigenista do país, tendo a Funai - Fundação Nacional do Índio -, sofrido o maior desmonte da sua história, com um corte de 50% no orçamento previsto para 2017 e a desoneração de 87 funcionários. Se não bastasse, os resultados apresentados no relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Funai/Incrá solicitaram o indiciamento de 88 pessoas que atuavam cotidianamente com os povos indígenas, criminalizando e intimidando os movimentos sociais e profissionais.

Na agenda da austeridade e na contramão dos dados e indicadores que se apresentam, o governo de Michel Temer tenta aprovar uma série de reformas que farão o país retroceder ainda mais em relação aos direitos duramente conquistados nas últimas décadas.

Aprovada pelo plenário do Senado no dia 11 de julho e sancionada pelo Presidente no dia 13 do mesmo mês, a reforma trabalhista alterou profundamente a legislação trabalhista brasileira, especialmente a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que sofreu modificações em mais de cem pontos<sup>4</sup>. A prevalência de acordos coletivos em relação à lei em pontos específicos, obstáculos ao ajuizamento de ações trabalhistas, o fim da obrigatoriedade da contribuição sindical, o parcelamento das férias em até três vezes e a negociação individual do banco de horas do trabalhador estão entre as novidades mais comemoradas pelo empresariado - beneficiário de tais mudanças - e demais entusiastas da reforma.

Além da reforma trabalhista, o governo Temer tenta pautar na Câmara a reforma da previdência. Entre as principais mudanças, a proposta apresentada altera a idade mínima para a aposentadoria e o tempo de contribuição necessário para tal, as regras relativas aos trabalhadores rurais e para aqueles que recebem Benefício de Prestação Continuada<sup>5</sup>. Entretanto, até o presente momento (outubro de 2017), a base aliada avalia não ter força política para aprovar a reforma ainda neste ano, especulando um plano B: o encaminhamento de pontos da reforma em projetos de lei separados, especialmente a alteração da idade mínima de aposentadoria<sup>6</sup>.

Os números aqui apresentados e muitos outros presentes em diversos estudos divulgados por institutos de pesquisas vinculados aos governos, universidades e a sociedade civil não deixam dúvida quanto aos profundos impactos sociais gerados pelas políticas de austeridade adotadas pelo governo brasileiro a partir de 2014. Nas páginas seguintes, as missões das Relatorias e dos Relatores Nacionais de Direitos Humanos nos territórios revelarão algumas das realidades que se escondem atrás desses números: o sofrimento gerado na vida concreta de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos de diferentes lugares do país.

<sup>4</sup>Para saber mais: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/25/politica/1493074533\\_442768.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/25/politica/1493074533_442768.html)

<sup>5</sup>Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493852422\\_954101.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493852422_954101.html)

<sup>6</sup>Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/governo-insiste-em-votar-reforma-da-previdencia-se-falhar-ja-tem-plano-b-ccf94njw2fmx6r3onltqzhsf>



OCUPAÇÃO GUARANI NO JARAGUÁ

CRÉDITO: ROMERITO PONTES, EM FLICKR.COM

**AS MISSÕES  
NOS TERRITÓRIOS:  
O IMPACTO NAS  
CONDIÇÕES  
DE VIDA DA  
POPULAÇÃO  
BRASILEIRA**





## As missões nos territórios: o impacto nas condições de vida da população brasileira

A Relatoria Especial sobre o Impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos no Brasil realizou cinco missões de investigação que tiveram como objetivo verificar as consequências da política econômica de austeridade nas condições de vida da população.

Os focos temáticos das missões foram definidos nas duas oficinas de trabalho estratégico realizadas em abril e em junho de 2017, que contaram com a presença de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, pesquisadoras e pesquisadores de universidades, operadores de direitos, entre outros parceiros.

As missões<sup>1</sup> contaram com o apoio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, órgão do Ministério Público Federal, sendo realizadas com os seguintes focos:

- 1. O desmonte da política nacional de agricultura familiar e o aumento da violência no campo**, conduzida no estado de Goiás pelo Relator Nacional de Direitos Humanos, Sérgio Sauer, com apoio de Darci Frigo, Márcio Barreto e Fabricio de Almeida (Coordenação da Plataforma Dhesca). A missão foi realizada entre os dias 18 e 21 de agosto de 2017;
- 2. A violação dos direitos humanos da população afetada pela tríplice epidemia** (dengue, chikungunya e zika) em Pernambuco, conduzida pelas Relatoras Nacionais de Direitos Humanos, Ana Paula Melo e Beatriz Galli, com apoio de Jolúzia Batista (Coordenação da Plataforma Dhesca). A missão<sup>2</sup> foi realizada entre os dias 17 a 19 de agosto de 2017;
- 3. O aumento vertiginoso da violência nas favelas cariocas, conduzida pelo Relator Nacional de Direitos Humanos**, Orlando Santos Júnior, com apoio de Melisandra Trentin (Coordenação da Plataforma Dhesca) e de Larissa Lacerda, Taiana Sobrinho e Fernanda Amim Machado. A missão foi realizada entre os dias 9 e 11 de setembro de 2017;
- 4. O agravamento das violações dos direitos indígenas com as políticas de austeridade**, conduzida pela Relatora Nacional de Direitos Humanos, Erika Yamamada, com apoio de Fabricio de Almeida (Secretaria da Plataforma Dhesca). A missão foi realizada na terceira semana de agosto (17/08) de 2017.
- 5. Os ataques à população em situação de rua e em ocupações de moradia**, associados ao crescimento de políticas higienistas no município de São Paulo, conduzida pelos Relatores Nacionais de Direitos Humanos, Denise Carreira e Leandro Gorsdorf, com apoio de Maria Sylvania de Oliveira e Ana Mielke (Coordenação da Plataforma Dhesca). A missão foi realizada entre os dias 11 a 14 de agosto de 2017;

Como parte das missões in loco, foram realizadas oitivas de lideranças comunitárias e da sociedade civil, de representantes do Estado, de pesquisadoras e pesquisadores, além do levantamento e análise de documentos e registros oficiais, bem como entrevistas e consultas às populações e grupos cujos direitos foram de alguma maneira violados em decorrência de cortes orçamentários em políticas públicas e de outras ações decorrentes da adoção pelo governo brasileiro da política econômica de austeridade.

Das missões também resultaram ações imediatas por parte da Relatoria Especial, como o encaminhamento de ofícios às autoridades do município e estado de São Paulo, visando a suspensão das ações de despejo da ocupação do prédio Mauá e da comunidade de pessoas em situação de rua da Praça 14 Bis.

Após o lançamento nacional, serão realizados encontros de devolutiva às pessoas e comunidades que participaram do processo das missões locais em cada estado visitado. Como citado anteriormente, os resultados das missões locais também serão objeto de divulgação internacional e encaminhamento às instâncias internacionais de direitos humanos.

<sup>1</sup>Todo o processo de organização das missões locais contou com o apoio da assessora Julia Dias.

<sup>2</sup>A missão sobre a tríplice epidemia contou com a colaboração de Sylvania Siqueira Campos (Mirim Brasil); Mercia Alves, Rivane Arantes e Simone Ferreira (SOS Corpo); Suely Valongueiro e Paula Viana (Grupo Curumim); Juliana Cesar (Gestos); Sandra Valongueiro (UFPE) e Edna Jatobá (GAJOP).



OCUPAÇÃO DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST) DURANTE VISITA DA MISSÃO ESPECIAL EM GOIÁS

CRÉDITO: SÉRGIO SAUER/PLATAFORMA DHESCA BRASIL

**MISSÃO LOCAL 1:  
O DESMONTE DA  
POLÍTICA NACIONAL DE  
AGRICULTURA FAMILIAR  
E O AUMENTO DA  
VIOLÊNCIA NO CAMPO**

# Missão Local 1: O Desmonte da Política Nacional de Agricultura Familiar e o Aumento da Violência no Campo

A Relatoria Especial recebeu denúncias de movimentos sociais do campo e analisou informações (dados e indicadores) que evidenciaram o desmonte das políticas agrárias e o crescimento vertiginoso da violência no campo nos últimos anos. Além dos cortes orçamentários, com base na chamada “política de austeridade”, foi aprovada uma série de medidas legislativas que visam promover ainda mais os interesses dos grandes latifundiários e do agronegócio, em detrimento da população mais pobre e vulnerável, como foi o caso da emissão da Medida Provisória 759, em dezembro de 2016.

Partindo dessas denúncias, a Relatoria Especial considerou imprescindível uma missão específica para averiguar in loco as condições de vida de camponeses e de agricultores familiares. A partir de reunião de trabalho, realizada em Goiânia no dia 07 de agosto de 2017, com lideranças da Comissão Pastoral da Terra (CPT), Federação Estadual de Trabalhadores na Agricultura (Fetaeg), Federação Estadual de Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf-GO), Federação Estadual de Trabalhadores Rurais (Fetaer) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), foi definida uma agenda de visitas em acampamentos e assentamentos no interior do Estado. Lideranças presentes na reunião de trabalho estabeleceram os seguintes critérios para definir os locais da missão:

1. Situação de (iminente) conflito envolvendo famílias sem terra;
2. Famílias acampadas (beira de estradas), especialmente porque movimentos e entidades foram notificados por órgãos de justiça, sendo obrigados a prestarem esclarecimentos sobre os acampamentos (processos de criminalização);
3. Projetos de assentamentos que estão na iminência de serem titulados, sem condições para garantir a sobrevivência das famílias (não receberam créditos, entre outras razões);

Com base nesses critérios, a reunião de trabalho definiu como prioridades missões em assentamentos (ou pré-assentamentos) da Fetraf e da Fetaeg, especialmente porque são lugares sem nenhuma atuação do Estado, mas já avisados pelo INCRA que serão objetos de titulação e emancipação. Foram definidos também visitas a acampamentos do MST e da Fetraf devido às condições precárias de vida de famílias acampadas.

Entre os dias 18 e 21 de agosto, o Relator de Direitos Humanos, Sérgio Sauer, visitou os municípios de Santa Helena (ocupação do MST), Aurilândia (acampamento Corrente, liderado pela Fetraf) e Iporá (Assentamento Padre Ildo, também liderado pela Fetraf). Participou das atividades de celebração de um ano da ocupação em Santa Helena, onde estavam agendadas audiências públicas com autoridades locais. Estas acabaram sendo canceladas devido a um feriado municipal e as resistências de autoridades do Judiciário diretamente envolvidas na ação.

Ainda na reunião de trabalho em Goiânia, ficou definida uma missão in loco no município de Niquelândia (norte do Estado) para acompanhar os problemas do pré-assentamento da Fazenda Acaba Vida. Liderado pela Fetaeg, é considerado um pré-assentamento, pois a fazenda já foi desapropriada, mas as famílias não têm os lotes demarcados, nem recebem créditos.

A seguir, será apresentada uma breve contextualização da situação agrária no país, o marco normativo que dispõe sobre as questões relativas à terra e políticas públicas voltadas para tal, assim como a descrição da missão in loco, seguida por recomendações ao poder público.

## 1. Contexto

A partir de 2014 a política agrária brasileira sofreu uma série de alterações legais, infralegais e normativas, sem falar nos cortes orçamentários e na diminuição da execução de vários programas como, por exemplo, a não desapropriação de novas áreas para o assentamento de famílias. Respalgadas pelo discurso da austeridade e pautadas no ideário neoliberal, tais mudanças tiveram forte impacto nas políticas fundiárias, gerando graves implicações na realidade do campo no país.

Em série histórica, o número de decretos de desapropriação de terras para a reforma agrária diminuiu consideravelmente nos últimos anos. De acordo com dados do INCRA, em 2013 foram expedidos 100 decretos, seguido de 30 decretos em 2014 e nenhum decreto em 2015 (MADEIRO, 2017). Foram publicados 21 decretos em abril de 2016, já no processo de afastamento da presidenta Dilma Rousseff. O número de famílias assentadas também diminuiu drasticamente sendo que, em 2015, foram assentadas 26.335 famílias. Em 2016, este número caiu para apenas 1.695 famílias assentadas.

Em caminho inverso, a violência no campo cresceu consideravelmente nos últimos anos. Segundo relatório anual da Comissão Pastoral da Terra, em 2016, foram registrados 1.536 conflitos, enquanto que em 2015 este número foi de 1.217, representando um aumento de 26% (Sampaio, 2017). Dos conflitos registrados em 2016, 1.079 resultaram em algum tipo de violência.

Outro dado alarmante é o crescimento do número de assassinatos no campo: em 2015, foram 50 assassinatos; sendo que em 2016 foram 61 mortes, ou seja, em um ano houve um crescimento de 22%. De acordo com dados da CPT, em 2016, foram assassinados 13 indígenas, 4 quilombolas, 6 mulheres e 16 jovens de 15 a 29 anos. É importante frisar que os números de 2016 só são superados, nos últimos 25 anos, pelos assassinatos em 2003, quando foram registrados 73 casos.

Até o final de maio de 2017 – quando aconteceu a chacina no município de Pau d’Arco (no sudeste do Pará) – 36 pessoas já haviam sido assassinadas em 2017. Entre elas, estão dez pessoas assassinadas em uma reintegração de posse de um acampamento na Fazenda Santa Lúcia, no Pará. Até o fechamento deste relatório (início de setembro de 2017), outras mortes no campo já haviam sido registradas como, por exemplo, o assassinato de duas lideranças da agricultura familiar na Baixada Cuiabana (MT), explicitando a tendência de crescimento da violência no campo brasileiro, com números parciais de 65 assassinatos, já superando em menos de nove meses o número de assassinatos de 2016.

Associadas à diminuição de investimentos públicos no campo, as históricas concentrações da terra e impunidade da violência do campo estão na base deste quadro de violência. Conforme dados do último Censo Agropecuário (IBGE, 2009), o Índice de Gini expressa os contrastes na distribuição da terra no Brasil: em 1985, este era de 0,856, passando em 2006 para 0,872. O quadro revela a manutenção do alto nível de concentração de terra no Brasil.

Por outro lado, tomando como base o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SCNR) do INCRA, Teixeira (2011) afirma que, embora o número de estabelecimentos rurais tenha crescido, a participação na área total dos minifúndios (área inferior a um módulo fiscal) e das pequenas e médias propriedades diminuiu entre 2003 e 2010. Em 2003, o percentual das três categorias era de 9,4%, 17,8% e 21,2%, respectivamente, passando em 2010 para 8,2%, 15,6% e 20%.

No mesmo período, as grandes propriedades que detinham 51,6%, em 2003, passaram a deter 56,1%, segundo dados do SCNR. Isso representa 3.189.047,39 km<sup>2</sup>, área aproximadamente do tamanho da Índia, segundo país mais populoso do mundo, ou seis vezes o tamanho do território da Espanha. Apesar deste aumento de 10%, “a participação das áreas produtivas das grandes propriedades declinou de 37,7% em 2003, para 28,3%, fato obviamente sugestivo do aumento relativo do grau de ociosidade nos grandes imóveis” (TEIXEIRA, 2011, p. 5).

**Tabela 1: Imóveis Rurais: número e área – 2003 e 2010**

Categorias	2010		2003	
	Nº de imóveis registrados	Área (Ha)	Nº de imóveis registrados	Área (Ha)
Minifúndio	3.318.077	46.684.657	2.736.052	38.973.371
Pequena Propriedade	1.338.300	88.789.805	1.142.924	74.194.228
Média Propriedade	380.584	113.879.540	297.220	88.100.418
Grande Propriedade	130.515	318.904.739	112.463	214.843.868
Grande Produtiva	61.282	90.396.229	54.132	81.069.065
TOTAL	5.167.476	568.258.741	4.288.672	416.112.784

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA  
Elaboração: Teixeira (2011, p. 5).

Além das dificuldades históricas, criadas devido à concentração fundiária e a impunidade, houve uma série de retrocessos legais no campo nos últimos dois anos. Um deles foi o Acórdão 775/2016, resultado da fiscalização do TCU que constatou indícios de irregularidades no Programa Nacional de Reforma Agrária, executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Com base na verificação dessas possíveis irregularidades apenas por meio do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), o TCU suspendeu, liminarmente, todo o programa e não apenas os casos irregulares, incluindo todos os pagamentos de créditos às famílias assentadas.<sup>3</sup>

Entre as inúmeras medidas solicitadas nas mais de 3 mil páginas do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a Funai e o Incra, que atuou na Câmara dos Deputados entre 2016 e 2017, merece destaque o indiciamento de mais de uma centena de lideranças indígenas, agentes públicos, pesquisadores e de nenhum mandante de crime contra povos indígenas ou de camponeses. A CPI aprovou pedido de votação no STF pela inconstitucionalidade do Decreto 4.887 (que regulamenta os processos de reconhecimento e de demarcação de terras quilombolas) e a revisão de todos os procedimentos administrativos no âmbito da demarcação de terras indígenas e de assentamentos de reforma agrária (TUBINO, 2017).

Fruto da CPI da Funai/Incra, de acordo com levantamento de Intini (2017), estão em tramitação na Câmara dos Deputados seis Projetos de Decreto Legislativo (PDC) para sustar decretos de homologação de áreas indígenas, assim como outros quatro PDCs para sustar a homologação de áreas quilombolas. Existem ainda 21 PDCs para sustar decretos de homologação de áreas para reforma agrária. São todos projetos apresentados em 2016 e, apesar de estarem em diferentes níveis de tramitação no processo legislativo, demonstram a ofensiva da Bancada Ruralista contra direitos de povos e comunidades do campo.

Em nível das ações do Executivo para o campo, as mudanças políticas em 2016 aprofundaram cortes, reduzindo drasticamente recursos para políticas e programas governamentais. De acordo com levantamento comparativo (INTINI, 2017) sobre o orçamento de 2016 (ainda planejado pelo Governo Dilma) e de 2017, houve redução em 23% no orçamento relativo à obtenção de terras. Orçamento que já estava muito abaixo do necessário para assentar, por exemplo, as famílias acampadas.

<sup>3</sup>Esta foi a base de ação da Procuradoria Geral da República arguindo contra o Acórdão 775/2016, proferido pelo Plenário do TCU, no STF. O Procurador-Geral "(...) sustenta que o ato contraria princípios e valores fundamentais da Constituição de 1988: da dignidade humana, da construção de sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades; da proporcionalidade, o contraditório e a ampla defesa; e do direito à moradia". Segundo Janot (2017), "a decisão do TCU também viola os artigos 187 a 189, que estabelecem diretrizes para a política agrícola e fundiária e para a reforma agrária".

Ainda segundo o referido levantamento (INTINI, 2017), o INCRA perdeu 30% do seu orçamento total, em comparação ao ano de 2016. Chama a atenção os cortes em áreas que deveriam ser prioritárias como, por exemplo, redução de quase metade (39%) dos recursos para demarcação de áreas quilombolas e corte em 57% dos recursos no programa de assistência técnica (ATER) para os assentamentos. Houve ainda redução de 45% dos recursos do Programa Nacional de Educação para a Reforma Agrária (Pronera), revelando insensatez nos cortes de austeridade.

Esses cortes nas dotações orçamentárias provocaram uma paralisação quase completa das ações do INCRA, particularmente na não destinação de novas áreas para assentamento de famílias sem terra. Dados da execução orçamentária demonstram esta paralisação, sustentada pela necessidade de economizar para a austeridade. Por exemplo, o Programa 2012 (Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar) teve uma execução orçamentária de apenas 44%, no comparativo com o período de janeiro a julho de 2016 (CAPP Filho e ARAÚJO, 2017).

Outros programas também apresentam baixos níveis de execução como, por exemplo, o Programa (2105) de Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária com 43%, e o Programa (2100) de agricultura familiar que executou apenas 16% do valor orçado. Chama atenção a execução zero do Programa Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) em 2017. Os recursos destinados já eram pífios (apenas R\$ 3,4 milhões) e não houve nenhuma execução em 2017, levando a extinção, na prática, do PAA (CAPP Filho e ARAÚJO, 2017).

Concluindo, a combinação de violência crescente no campo, com ações legislativas – especialmente a atuação da CPI Funai/Incrá, que foi um marco na criminalização de lideranças e de agentes públicos envolvidos na implementação de direitos – e a descontinuidade de ações do Executivo demonstram a disposição do Governo Temer em não atender a direitos básicos no campo. Nos termos usados pelo próprio Ministério Público Federal, há um desrespeito aos preceitos constitucionais, em franca violação de direitos humanos básicos ou como denuncia a Carta da 16ª Jornada de Agroecologia:

São incontáveis os retrocessos sociais, com rompimento do pacto da Constituição de 1988, que garantia amplos direitos sociais, especialmente com a Emenda Constitucional 95/2016 que congela os investimentos públicos sociais por 20 anos. Aumentam-se a concentração de renda, a superexploração dos trabalhadores e trabalhadoras, a exploração dos bens comuns do povo, a retirada de direitos, a violência e a criminalização aos movimentos sociais, o aprofundamento da privatização e mercantilização da saúde, da educação, da terra, da comunicação e até da natureza, com medidas que aqui denunciemos e registramos... (Carta Política da 16ª Jornada de Agroecologia: Keno Vive!, Lapa, Paraná, 20 a 23/09/2017).

## 2. Marco normativo

Ainda em 22 de outubro de 2015 foi sancionada a Lei 13.178 que trata da ratificação de registros de terras na faixa de fronteira brasileira. Esta ratificação pode legalizar posses de origem duvidosa. Em decorrência disso, em nome de várias entidades agrárias, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF. A ADI 5.623, de 2016, contra a Lei 13.178, tem como base indícios de grilagem e de regularização de apropriação indevida de terras, além de afirmar que a Lei constitui ameaça à noção de soberania e de controle público do território (base moderna de nação).

No pós-golpe midiático legislativo, o Governo Temer editou a Medida Provisória 759, em dezembro de 2016. A MP 759, modificada na Câmara e convertida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, alterou dez diferentes leis relacionadas às terras rurais e urbanas. Composta por muitos artigos e nuances, a Lei explicita seu principal objetivo na ementa que é instituir “mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União”.

A Lei 13.465 fez muitas mudanças, especialmente na Lei da Reforma Agrária (Lei 8.629, de 1993) e nos procedimentos de regularização fundiária, com alterações na Lei 11.952, de 2009 (Programa Terra Legal). Em relação à reforma agrária, além da possibilidade de pagamento da terra nua em dinheiro e mudanças na titulação, a lei estabelece que deve ser “considerado consolidado” o assentamento que atingir quinze anos de implantação, independentemente do acesso das famílias a créditos e da condição de execução dos investimentos públicos. No caso dos assentamentos já existentes que contam com quinze ou mais anos de criação, o prazo é ampliado em até mais três anos (SAUER e LEITE, 2017).

Diante da morosidade aprofundada nos últimos anos na concessão de créditos de instalação às famílias assentadas e na implantação das ações de infraestrutura básica, o resultado será a consolidação de projetos de assentamento em situações precárias de implantação. Segundo, a combinação entre titulação dos lotes (individualização, privatização e inclusão dos lotes no mercado privado de terras) e a consolidação dos projetos resultará na desoneração e ‘desresponsabilização’ do Incra.

Em relação ao Programa Terra Legal, a Lei 11.952, de 2009, já foi motivo de muitas críticas e acusações. A aceleração dos procedimentos para a regularização da ocupação de áreas públicas na Amazônia Legal foi interpretada como uma forma de legalizar a apropriação ilegal de terras públicas, portanto, a “legalização da grilagem”. Como a MP 759, de 2016, flexibilizou ou mesmo reduziu condicionantes, ampliou ainda mais as possibilidades da apropriação ilegal de terras públicas, merecendo o mesmo título (SAUER e LEITE, 2017).

O Programa Terra Legal passou a ter validade para todo o território nacional, pois “as disposições desta Lei à regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal em áreas urbanas e rurais e do Incra” (Art. 40-A). Associado a essa nacionalização, a Lei 13.465 ampliou o limite máximo de áreas ocupadas que podem ser legalizadas de 1.500 para 2.500 hectares. Ainda mais nos casos de ocupações de áreas maiores que 2.500 hectares, o pretense proprietário poderá regularizar até este limite, sem qualquer previsão para a destinação do restante da área pública ocupada irregularmente (SAUER e LEITE, 2017).

Sendo ainda mais permissiva, a Lei ampliou o prazo limite para ocupação original da área entre 2003 para 2008, consolidando a ideia de que novas ocupações irregulares serão permanentemente fruto de novos processos de regularização, cada vez mais permissivos. Além do mais, reduziu para apenas 50% do valor de mercado (das áreas acima de 4 módulos até 2.500 hectares) os valores a serem pagos pelas áreas regularizadas. O resultado é que a apropriação ilegal de grandes áreas públicas se constitui em um excelente negócio atualmente.

Todas essas facilidades levaram a Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal (MPF, 2017), a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade argumentando:

Caso não seja suspensa liminarmente, a Lei Federal 13.465/2017 – que modificou os procedimentos para a regularização fundiária e urbana no Brasil – permitirá a privatização em massa de terras públicas, com aumento de mortes em conflitos por terra, ampliação da concentração fundiária, além de anistia a grileiros e desmatadores. (PFDC, 2017)

Por outro lado, tanto a Constituição brasileira, como alguns tratados, convenções e acordos internacionais, reconhecem os direitos dos povos do campo. Apesar disto, há muitas fragilidades legais, especialmente em relação ao direito à terra.<sup>4</sup> Mesmo assim merece destaque aqui a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar, aprovadas pelo Comitê de Segurança Alimentar (CSA) das Nações Unidas, em maio de 2012 (MDA, 2015).

A Convenção 169 reconheceu o direito à terra e ao território em um dos seus capítulos. Segundo Terra (2015), no entanto, é fundamental ter nítido que esta Convenção não estabeleceu claramente parâmetros de reconhecimento do direito à terra. Mesmo afirmando que os Estados devem reconhecer “direitos de propriedade e de posse sobre as terras que os povos tradicionalmente ocupam” (Art. 14), é genérico e pouco normativo para garantir estes direitos.

Assim como a Convenção 169, as Diretrizes Voluntárias reconhecem o direito à terra. No entanto, para além dos limites de uma “adesão voluntária”, as Diretrizes têm o propósito de orientar os Estados nacionais a elaborar políticas de governança para garantir o direito de posse e o acesso à terra, sendo este fundamental para erradicar a fome e a pobreza. Partem, portanto, da necessidade de ações complementares, além da reforma agrária.

<sup>4</sup>Para uma discussão sobre a legislação internacional e o direito à terra, ver o texto “Terra é vida, não é mercadoria”, disponível em [http://terrasedireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Terra\\_é\\_Vida\\_não\\_Mercadoria\\_FINAL.pdf](http://terrasedireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Terra_é_Vida_não_Mercadoria_FINAL.pdf). Acesso: setembro de 2017.



### 3. Relato da missão

Conforme mencionado na introdução, a missão local foi discutida e planejada com lideranças dos movimentos sociais e entidades do Estado de Goiás. Na reunião de trabalho foram apontados muitos problemas, particularmente sobre a atuação – quando não a omissão ou o descaso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e de outros órgãos públicos.

Também foi destacada na oitiva a atuação criminalizadora do Ministério Público Estadual de Goiás convocando audiências com entidades (casos ocorridos com a Fetraf e o MST) para que elas explicassem o porquê da existência de acampamentos e da mobilização e organização de famílias sem terra em Goiás. Além desses acampamentos serem em beira de estradas (portanto, em áreas públicas), nitidamente há tentativas de ‘responsabilizar’ formalmente entidades, criminalizando a luta pela terra.

### 4. Informações sobre as áreas visitadas

Acampamento Corrente (Município de Aurilândia)

- São 140 famílias acampadas sob a liderança da Fetraf/GO e estão demandando a compra (negociação entre Incra e os proprietários para aquisição da área usando o Decreto 433) de uma fazenda de 850 alqueires (algo em torno de 4 mil hectares, pois há dúvidas sobre o tamanho da referida fazenda);
- O acampamento está localizado próximo à fazenda (às margens da rodovia) e as famílias são procedentes da região, sendo um grupo do próprio município de Aurilândia (mas há também famílias egressas de outros acampamentos de municípios como Jaupaci e Cachoeira);
- As condições de vida das famílias são muito precárias no acampamento, pois não há água potável (o acesso à água está se dando por meio de poços cavados no local), energia e nem sinal para celular (não há sinal na região, deixando o grupo bastante isolado). Não há escola para as crianças;
- Um detalhe fundamental: não há espaço para pequenos cultivos (estão literalmente “na beira da estrada”), portanto, não há cultivos alimentares, o que torna a situação ainda mais difícil;
- Não há trabalho na região (grandes fazendas de gado), portanto, as famílias vivem em condições precárias ou frequentemente saem em busca de trabalho (fragilizando a organização interna do acampamento);
- Em uma audiência (dois ou três dias antes da missão) na sede do município, o representante da SANEAGO – empresa de água e esgoto de Goiás – exigia a retirada do acampamento, pois, o mesmo poderia prejudicar o lençol freático (já que está localizado próximo ao córrego de captação de água para o município). Nitidamente é uma alegação falsa, pois os barracos estão a mais de 100 metros do córrego, sendo que o mesmo percorre uns 20 quilômetros (depois do acampamento) por dentro de fazendas de gado até o ponto de captação. Há, inclusive, um pesque e pague (um pouco antes do acampamento) que utiliza a mesma água, sendo que a Saneago afirma não haver problemas de contaminação, nem por parte das fazendas de gado (há vários pontos com bebedouros para o gado ao longo do córrego) ou com o empreendimento pesqueiro.

## Ocupação da Usina Santa Helena (Município de Santa Helena)

- A ocupação conta com a participação de 300 famílias, lideradas pelo MST, oriundas de outros acampamentos e/ou famílias sem terra da região;
- A ocupação foi motivada por uma dívida imensa do grupo Naum (pretensão proprietária da usina), inclusive com a Previdência;
- Em decisão liminar, o juiz responsável determinou o bloqueio de uma área de aproximadamente 5.800 hectares, como “depósito” para pagamento das dívidas da usina, sendo que esta é a área reivindicada pelo MST;
- A celebração de um ano de ocupação aconteceu e foi considerada uma vitória a permanência na área por tanto tempo, apesar das investidas das autoridades públicas para o despejo das famílias (uma ameaça constante);
- Na visita in loco (portanto, uma percepção empírica), em pleno período de safra e processamento da cana, a usina estava funcionando apenas parcialmente, revelando dificuldades de operação (mas que não está diretamente relacionada à ocupação) e a geração de poucos empregos;
- O acampamento está localizado muito próximo à sede da usina, às margens da rodovia, mas há espaço para pequenos cultivos, portanto, as famílias estão cultivando pequenas roças de subsistência;
- O acampamento está organizado, portanto, há formação de jovens e crianças, mas não conta com uma escola formal para as crianças. O acampamento tem energia, mas a água potável é fornecida por caminhões pipa.
- A ameaça de despejo é permanente, inclusive com liminares. As famílias não contam com apoios locais (o prefeito não se opõe, mas também não contribui para a busca de soluções), mas as negociações têm permitido a permanência (provavelmente devido ao endividamento da usina, que deixou muitos credores, inclusive os fornecedores de cana, sem pagamento).

## Assentamento Padre Ildo (Município de Iporá)

- O assentamento é resultado de mobilizações e ocupações, lideradas pela Fetraf, em 2009. A área de 7.883 hectares foi comprada pelo Incra (Decreto 433) em 2009, que assentou 120 famílias (área de 120 lotes);
- Apesar do assentamento ter sido oficializado em 2009, as famílias praticamente não receberam nenhum crédito. Somente receberam 50% do valor do crédito instalação (R\$ 2.400,00 por família) em 2011-2012;
- Além de parte do crédito instalação, algumas famílias acessaram o PAA, mas acabaram desistindo porque a produção (compras do PAA) não compensava, já que a entrega da produção deveria se dar em Caiapônia, ou seja, a 80 quilômetros de estrada de chão;
- Como não receberam os créditos, a maioria das casas nos lotes ainda é de barracos ou construções rudimentares;
- Em geral, as condições do assentamento são péssimas: acesso por estrada de chão (mais de 20 kms, mas a sede do município fica a 80 kms de estradas de chão, em péssimas condições). Não há energia elétrica e nem posto de saúde;
- Só tem uma escola municipal até a 5ª série, sendo que as crianças se deslocam 80 kms de estrada de chão até Caiapônia para ir à escola, em transporte público de péssimas condições;
- Principal ameaça: o INCRA já notificou as famílias de que serão tituladas, ou seja, as famílias deverão assinar o recebimento do título e assumir a dívida (valor dos lotes). Além da emancipação (desresponsabilização do Incra), as famílias ficarão endividadas;
- Segundo o Incra (em negociação com a Fetraf), posteriormente serão feitos os investimentos – promessas de liberação dos créditos – e garantidos descontos, não sendo possível ser feito isso agora por “perseguição do TCU”.

É importante observar que, apesar da aprovação e sanção da Lei 13.465, de 2017 (resultado da Medida Provisória 759), a mesma ainda não foi regulamentada. A não publicação de decreto regulamentando a referida significa que não há parâmetros para a titulação nem mesmo para a cobrança (não há parâmetros para valores, taxas de atualização, período de amortização, entre outros elementos fundamentais).

## Recomendações

- Apoiar e divulgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo MPF, contra a Lei 13.465, de 2017;
- Denunciar as tentativas de titular os lotes nos projetos de reforma agrária como uma violência institucional, desrespeito à Constituição e não obediência do INCRA à sua missão institucional;
- Denunciar as tentativas de titular a apropriação ilegal (grilagem) de terras, por meio da ampliação do programa Terra Legal;
- Denunciar no âmbito internacional os retrocessos/regressões em direitos humanos no país, especialmente a violência e a criminalização contra defensores/as de direitos humanos;
- Articular campanha que leve o STF a declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 95 e/ou propor realização de referendo popular com objetivo de restabelecer os marcos constitucionais com a construção democrática de orçamento anual sem limites para investimentos, restabelecendo, assim, a possibilidade de recomposição do orçamento das políticas sociais, bem como, do orçamento do INCRA e de outras políticas voltadas ao campo.



ESGOTO A CÉU ABERTO EM CIDADE ESTRUTURAL, DISTRITO FEDERAL.

CRÉDITO: VALTER CAMPANATO/AGÊNCIA BRASIL

**MISSÃO LOCAL 2:  
AS VIOLAÇÕES DE  
DIREITOS HUMANOS  
DA POPULAÇÃO  
AFETADA PELA  
TRÍPLICE EPIDEMIA DE  
ARBOVIROSES (DENGUE,  
CHIKUNGUNYA E ZIKA)  
EM PERNAMBUCO.**

# Missão Local 2: As Violações de Direitos Humanos da População afetada pela tríplice epidemia de Arboviroses (Dengue, Chikungunya e Zika) em Pernambuco.

## 1. Contexto

No final do ano de 2015, a notícia de um surto inesperado de microcefalia em recém-nascidos surpreendeu profissionais e gestores de saúde e a comunidade científica nacional e internacional. O estado de Pernambuco ficou conhecido como epicentro de uma epidemia que causou pânico e comoção social. Ao ser alertada por médicas que identificaram a ocorrência intrigante, a Secretaria Estadual de Saúde emitiu um alerta de notificação compulsória de casos e essa medida foi seguida pelo Ministério da Saúde do Brasil para todo território nacional.

O primeiro boletim de alerta<sup>5</sup> foi posto em circulação em outubro daquele ano pela Secretaria de Saúde de Pernambuco e registrava a comunicação de 29 casos num único mês para o estado, enquanto que a média para os anos anteriores não chegava a 10 casos. A nota técnica seguinte, expedida três dias depois, já identificava 90 casos em Pernambuco e o primeiro Boletim Epidemiológico<sup>6</sup> do Ministério da Saúde sobre tal situação alertava:

Até 17 de novembro de 2015 foram notificados à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) um total de 399 casos suspeitos de microcefalia, provenientes de sete estados da região Nordeste, com a seguinte distribuição do número de casos: Pernambuco (268 casos; 67,2%), Sergipe (44 casos; 11,0%), Rio Grande do Norte (39 casos; 9,8%), Paraíba (21 casos; 5,3%), Piauí (10 casos; 2,5%), Ceará (9 casos; 2,3%) e Bahia (8 casos; 2,0%).

O fato chamou a atenção da mídia nacional e internacional e alarmou a população brasileira. Bebês “estranhos”, com a cabeça pequena, passaram a ter suas imagens veiculadas pela mídia. A magnitude e as incertezas sobre causas e prognósticos das crianças davam àquela circunstância o tom de “tragédia humanitária”. Sem a certeza das causas que afetavam os recém-nascidos que, além da microcefalia, podiam apresentar outras malformações e problemas neurológicos, o governo brasileiro adotou a regulação reprodutiva como prevenção, aconselhando as mulheres a não engravidarem<sup>7</sup>.

Diversas foram as hipóteses para ocorrência de tal epidemia, desde teorias apocalípticas a efeitos colaterais de vacinas que se propagavam rapidamente sem provas de veracidade em redes sociais. Além disso, organizações da sociedade civil e pesquisadores questionaram o Ministério da Saúde pela adoção de modelo de prevenção centrado no controle do vetor e que se mostrou ineficaz para proteger a população dos vários surtos da epidemia nas últimas décadas.

Segundo a “Nota Técnica sobre microcefalia e doenças vetoriais relacionadas ao *Aedes aegypti*: os perigos das abordagens com larvicidas e nebulizações químicas – fumace”, de 2 de fevereiro de 2016, da Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO:

A expansão territorial da infestação pelo *Aedes aegypti* atestam o fracasso da estratégia nacional de controle. Com o surgimento da epidemia do zika vírus, com repercussões ainda mais danosas ao ser humano, urge a revisão de nossa política e do programa de controle da infestação dos *Aedes* visando impedir a ocorrência de epidemias por arbovírus. Vários fatores estão envolvidos na causa dessa tragédia sanitária. Trata-se de um fenômeno complexo. Para a Abrasco, a degradação das condições de vida nas cidades, saneamento básico inadequado, particularmente no que se refere à dificuldade de acesso contínuo a água, coleta de lixo precária, esgotamento sanitário, descuido com higiene de espaços públicos e particulares são os principais responsáveis por esse desastre<sup>8</sup>.

<sup>5</sup>Nota Técnica SEVS/DGCD n° 43/2015. Disponível em: [https://docs.wixstatic.com/ugd/3293a8\\_9dd502333c274e359226be4cd95598b7.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/3293a8_9dd502333c274e359226be4cd95598b7.pdf)

<sup>6</sup>Boletim Epidemiológico SVS-MS V. 46 N° 34 – 2015. Disponível em: <http://portal.arquivos.saude.gov.br/images/pdf/2015/novembro/19/Microcefalia-bol-final.pdf>

<sup>7</sup>Ver, por exemplo: [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2015/11/13/internas\\_polbraeco,506279/diretor-do-ministerio-da-saude-aconselha-que-mulheres-de-pe-adiem-gravidez.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2015/11/13/internas_polbraeco,506279/diretor-do-ministerio-da-saude-aconselha-que-mulheres-de-pe-adiem-gravidez.shtml)

<sup>8</sup>Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/institucional/nota-tecnica-sobre-microcefalia-e-doencas-vetoriais-relacionadas-ao-aedes-aegypti-os-perigos-das-abordagens-com-larvicidas-e-nebulizacoes-quimicas-fumace/15929/>

A referência à virose acompanhada de exantema (manchas e erupções cutâneas) durante a gestação por várias das mães das crianças afetadas, trouxe a hipótese, posteriormente comprovada, da associação do vírus Zika (em circulação no Brasil desde 2014) com os casos de microcefalia, atualmente caracterizados como uma doença congênita: a Síndrome Congênita do Zika (SCZ) que pode ocasionar uma série de complicações neurológicas e outras malformações.

Para além da gravidade de uma série de casos concentrados de crianças com deficiência em uma mesma geração, a associação desses casos com uma doença viral de transmissão vetorial por mosquitos – uma arbovirose – desvela uma série de fatores de iniquidades que revelam condições sociais, de vida e violações de direitos humanos fundamentais que não podem ser ignorados.

Nesse contexto, as mulheres são sujeitos emblemáticos, pois, além de terem os filhos afetados, são envolvidas numa atmosfera de culpa e de responsabilização pela transmissão de uma doença congênita. Há o peso do lugar social e do cuidado que lhes é atribuído, tanto para com as crianças quanto com o ambiente para evitar a propagação do vetor. As mulheres são atingidas de maneira desigual e à sombra de uma doença congênita pouco conhecida, têm suas vidas reprodutivas, de trabalho e cotidiana impactadas diretamente, em um contexto de violação de direitos que é exacerbado na falta de acesso a diversos recursos.

## 1.1 A epidemia de Zika: falhas do Estado brasileiro na proteção do direito à saúde sexual e reprodutiva

A situação de emergência de saúde pública declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e as graves consequências da continuada negligência e omissão estatal em tomar medidas efetivas para controlar o vetor considerando a situação de vulnerabilidade social e econômica agravada nas regiões mais afetadas para as mulheres e seus bebês nascidos com a síndrome congênita do vírus Zika, incluindo distúrbios neurológicos e microcefalia, aponta para violações ao direito à saúde, compreendido em suas várias dimensões, física, psicológica e social; bem como violações ao direito à saúde sexual e reprodutiva, além de outros direitos humanos elencados a seguir, protegidos nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Atualmente está em andamento a Ação Direta de Inconstitucionalidade cumulada com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de liminar no Supremo Tribunal Federal referente aos direitos constitucionais no contexto da epidemia de zika. A ação está baseada nos seguintes dados e fatos:

- A população sob maior risco nesta epidemia é constituída por mulheres pobres e nordestinas;
- Mais de 60% dos recém-nascidos com sinais indicativos da síndrome congênita do zika são filhos de mulheres de Pernambuco, da Bahia, da Paraíba, do Maranhão e do Ceará que vivem em áreas com condições de saneamento precárias e com acesso irregular à água potável, o que contribui inequivocamente para a proliferação de doenças transmitidas por mosquitos;
- O escasso acesso dessa população à informação e aos serviços de saúde;
- A flagrante ausência de políticas sociais especializadas, em especial as de caráter urgente, para proteção e garantia de direitos das famílias vitimadas pela epidemia do zika;
- As iniciativas governamentais tão somente criaram protocolos sobre políticas públicas e instituições já existentes.

Os relatos das mulheres apresentados durante a audiência pública organizada pelo Ministério Público Estadual e durante as visitas realizadas pela Relatoria demonstram que o governo brasileiro vem falhando sistematicamente por não tomar as medidas necessárias para garantir o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva para todas as mulheres no estado de Pernambuco, conforme recomendado pela Organização Mundial da Saúde e pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Esses organismos internacionais instaram os governos a concretizar o seu compromisso de rever as leis e políticas restritivas em relação ao aborto, expandir o acesso a serviços abrangentes de saúde sexual e reprodutiva e garantir o acesso à informação para a garantia do direito à saúde e ao direito à vida para todas as mulheres, sem discriminação.<sup>2</sup>

Em março de 2016, o Ministério da Saúde do Brasil publicou suas diretrizes mais recentes para a resposta da saúde à microcefalia relacionada ao Zika (o “Protocolo”). O Protocolo fornece recomendações para a provisão de cuidados nos contextos de planejamento familiar através de cuidados pré-natais e infantis, adotando uma abordagem medicalizada que reduz as mulheres ao seu estado gravídico e não reconhece sua agência e autonomia em relação aos seus corpos.

No Brasil, o acesso à contracepção é inconsistente e existe insuficiência de oferta e precariedade no acesso ao aborto legal. Há também falta de acesso a aconselhamento adequado e informações sobre riscos durante a gravidez e desenvolvimento fetal, fatores agravados durante a epidemia de Zika. Estudos comprovam que os profissionais de saúde possuíam pouco conhecimento sobre os potenciais efeitos do vírus da Zika sobre a gravidez e o desenvolvimento fetal, e não receberam treinamento adequado para o aconselhamento das mulheres grávidas durante o pré-natal.

Além disso, o Protocolo não abordou as restrições legais e socioeconômicas que afetam a saúde das mulheres negras residentes nos locais mais afetados, sem acesso a saneamento básico e água potável e nem orientou os profissionais de saúde sobre como apoiar melhor as mulheres em um contexto de escolhas reprodutivas difíceis e restritas, pelas diversas razões expostas a seguir.

Há falta de acesso continuado e eficaz à contracepção. Apesar de ser legal e gratuita no Brasil, o governo não conseguiu assegurar que os indivíduos tenham acesso às informações e serviços de saúde sexual e reprodutiva durante a epidemia de Zika de forma ampla e universal. Estudos sobre o tema indicam a existência de taxas altas de demanda por contracepção não atendidas no país: até 20% das mulheres adolescentes sexualmente ativas no Brasil não estão usando controle de natalidade e aproximadamente metade de todos os partos no Brasil não são intencionais.

O Protocolo reconhece corretamente que o uso adequado de contraceptivos desempenhará um papel importante na redução do impacto da epidemia de Zika. No entanto, não reconhece e aborda as barreiras que muitas mulheres, particularmente pobres, negras e ovens, enfrentam no uso de contraceptivos. As mulheres que foram infectadas com Zika ou que são mais vulneráveis à infecção têm direito a aconselhamento de qualidade, para tomar decisões informadas, especialmente em relação aos potenciais riscos para a saúde e ao desenvolvimento fetal. Diante da falta de dados oficiais devido à lei restritiva em relação ao aborto, pode-se argumentar que a epidemia tenha levado a um aumento das taxas de aborto inseguro.

O direito ao planejamento familiar está previsto no Artigo 196 da Constituição Federal<sup>9</sup> que deve ser exercido livremente e sem coerção por parte do estado. Ao recomendar as mulheres que adiassem a sua gravidez, o governo, de fato, se omitiu em assumir o compromisso de garantir políticas de prevenção à gravidez indesejada diante de um quadro grave de epidemia de saúde pública global. Em face de uma epidemia por Zika e suas muitas incertezas, diante da falta de pesquisa e evidências científicas sobre os riscos para a saúde das mulheres grávidas, a percepção de cada mulher individualmente sobre os possíveis riscos para a gravidez deve ser respeitada uma vez que depende de suas circunstâncias de vida, incluindo sua disposição para suportar a tensão psicológica e emocional de possíveis complicações durante a gravidez e sua disposição e / ou capacidade para continuar a gravidez diante disso.

Seja qual for o risco estatístico para uma gravidez particular, cada mulher tem o direito de decidir qual é o seu próprio nível de risco aceitável. O papel do Estado, dos prestadores de serviços e dos decisores políticos é simplesmente garantir que a informação seja fornecida de forma acessível e sem julgamento para que as mulheres - juntamente com os parceiros, se assim desejarem - possam fazer as escolhas mais informadas por elas mesmas e suas famílias.

Os direitos reprodutivos são direitos humanos reconhecidos pela Constituição Federal e constam em documentos internacionais e tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Em relação a epidemia de Zika e suas consequências para as vidas das mulheres afetadas, o governo descumpriu com sua obrigação de garantir a sua autonomia para tomada de decisões informadas em matéria reprodutiva, além de tomar medidas para garantir do direito à informação, aconselhamento e serviços necessários para ter controle total sobre seus corpos e vidas reprodutivas - seja para acessar cuidados pré-natais de qualidade, para prevenir ou acabar com uma gravidez indesejada<sup>10</sup>.

<sup>9</sup>“Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas” (CF, art. 226, §7º). Lei nº 9.263/1996, que assegura a todo cidadão, não só ao casal, o planejamento familiar de maneira livre, não podendo nem o Estado, nem a sociedade ou quem quer que seja estabelecer limites ou condições para o seu exercício dentro do âmbito da autonomia privada do indivíduo.

<sup>10</sup>BAUM, Paige et al. Garantindo uma resposta do setor de saúde com foco nos direitos das mulheres afetadas pelo vírus Zika. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, e00064416, 2016. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2016000500605&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016000500605&lng=pt&nrm=iso)

. Acesso em 15 set. 2017. Publicado em 03-Jun-2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00064416>. <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n5/1678-4464-csp-32-05-e00064416.pdf>



Dados da Secretaria de Saúde e Secretaria de Desenvolvimento Social da Criança e da Juventude de Pernambuco revelam que 97% das crianças com a síndrome nasceram em hospitais do Sistema Único de Saúde e 75% das mães são pretas ou pardas. As famílias em situação de pobreza são as mais afetadas. Os dados apontaram que 77% encontravam-se abaixo da linha de pobreza, 54% estão inseridas no CadÚnico do Governo Federal e 41% são beneficiárias do Bolsa Família<sup>11</sup>.

Essa situação tem sido observada a partir de várias frentes. Uma delas, a sala de situação coordenada pelo Fundo das Nações Unidas (UNFPA) e ONU mulheres, têm articulado diversas organizações da sociedade civil para discutir respostas à epidemia. Algumas das organizações participantes têm chamado a atenção para a necessidade de reconhecer a importância dos efeitos da SCZ na vida das mulheres, das crianças e das famílias, ao mesmo tempo em que é preciso direcionar olhares de avaliação que extrapolem o foco na circunstância ocasionada pelo vírus Zika e tragam à tona a diversidade de fatores de iniquidades desvelados também pelas recentes epidemias de Dengue e Chikungunya.

A população brasileira convive com as arboviroses há muitos anos. A dengue é a arbovirose mais conhecida e é considerada uma doença reemergente, pois circulou no país até a década de 1920 e ressurgiu na década de 1980 com explosões epidêmicas, em especial, a partir dos anos 2000. Além dos picos epidêmicos, a doença é considerada também endêmica no país, pois anualmente há registros regulares de casos e, sazonalmente, surtos epidêmicos.

A reemergência da dengue e sua permanência no país estão associadas diretamente às mudanças demográficas, crescimento desordenado das cidades, ausência de saneamento básico e irregularidade na distribuição de água que ocasionam a propagação do vetor<sup>13</sup>. Apenas em 2015 foram registrados pelo Ministério da Saúde mais de 1,6 milhões de casos de dengue, com quase mil óbitos, o que foi considerado como uma das piores epidemias na história. A recorrência de dengue ao longo dos anos dá a impressão de uma doença corriqueira sem maior importância, no entanto, persiste como um grande problema de saúde pública não resolvido e que acarreta uma grande proporção de óbitos anuais.

Em 2016 uma nova epidemia de arbovirose foi registrada no Brasil. Desta vez de febre Chikungunya, cujo alerta da possibilidade de aumento de transmissão nas Américas havia sido disparado em agosto de 2014 pela Organização Pan-Americana de Saúde. Em Pernambuco, os primeiros casos foram identificados em maio de 2015 e em 2016 a epidemia atingiu 60 mil casos notificados no estado, cerca de 23% dos 260 mil casos notificados no país<sup>14</sup>.

Ainda sob o impacto da ocorrência dos casos de SCZ que causou grande comoção social, a epidemia de Chikungunya ocorreu sem maiores alardes públicos, a despeito do grande número de casos notificados. Entretanto, essa doença grave<sup>15</sup> impacta na capacidade laboral e na autonomia das pessoas doentes e traz sequelas corporais imediatas como a limitação dos movimentos, dificuldade de locomoção e dores crônicas fortes. Atividades cotidianas, tais como escrever, pentear o cabelo e tomar banho tornam-se difíceis. Esses sintomas podem permanecer por longos períodos de tempo, podendo chegar a anos de limitações.

As tabelas<sup>16</sup> a seguir apresentam a magnitude da situação das arboviroses em Pernambuco. Num intervalo de três anos, passou-se a conviver não apenas com uma arbovirose recorrente – a dengue – mas com três epidemias sequenciais e concomitantes que se espalharam por quase todo o país. Pode-se dizer que em 2016 ocorreu, de fato, uma tríplice epidemia de arbovirose em Pernambuco e em alguns outros estados do Brasil.

Tabela 1 - Distribuição dos casos de SCZ, segundo classificação final e ano de notificação, Pernambuco, SE 30/2015 - SE 32/2017

Classificação	2015		2016		2017		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Total	2.150	100,0	1.094	100,0	131	100,0	2.375	100,0
Confirmados*	266	23,1	150	13,8	4	3,1	420	17,7
Descartados**	908	70,3	775	70,8	81	73,7	1.614	68,0
Em investigação	76	6,6	369	35,4	96	73,2	341	14,3

Fonte: SECRETARIA DE SAÚDE - PE.  
Nota: Dados sujeitos a alteração.

<sup>11</sup>Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/noticia/sdscj-empenhada-em-assistir-familias-de-pacientes-com-microcefalia>

<sup>13</sup>BRAGA, Ima Aparecida; VALLE, Denise. *Aedes aegypti*: histórico do controle no Brasil. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 113-118, jun. 2007

<sup>14</sup>Boletim Arboviroses SEVS-PE - Dados consolidados dia 28/08/2017. *Boletim Epidemiológico SVS-MS V.48 N° 27-2017*

<sup>15</sup>Dados do Sistema de Informação de Mortalidade sinalizam um aumento no número de óbitos de idosos no ano de 2016, o que poderia estar associado à ocorrência de febre chikungunya. Em alguns municípios do estado esse aumento pode chegar a mais de 30%.

<sup>16</sup>Tabelas reproduzidas do Boletim Arboviroses SEVS-PE - Dados consolidados dia 28/08/2017 e Informe Técnico SEVS-PE n°16/2017 - Síndrome congênita relacionada à infecção pelo vírus Zika.

Tabela 1– Casos notificados de dengue, chikungunya e zika e % de variação por Geres, Pernambuco, SE 01 a SE 34, 2016\*-2017\*.

GÊNERO	CASOS NOTIFICADOS								
	DENGUE			CHIKUNGUNYA			ZIKA		
	2016	2017	% de variação	2016	2017	% de variação	2016	2017	% de variação
I	46.873	4.370	-90,8	23.091	1.191	-94,8	2.262	177	-92,1
II	9.537	192	-98,0	2.443	162	-93,4	826	15	-98,2
III	1.126	192	-83,0	2.430	68	-97,2	284	14	-95,1
IV	21.905	1.442	-93,4	13.425	1.519	-88,7	375	64	-82,9
V	5.777	2.149	-62,8	2.845	202	-92,9	111	24	-78,4
VI	2.090	227	-89,2	1.621	46	-97,1	32	7	-78,1
VII	1.254	96	-92,3	288	38	-86,8	38	-	-100,0
VIII	1.214	125	-89,7	554	45	-91,9	495	9	-98,1
IX	6.435	292	-95,5	1.615	42	-97,4	130	5	-96,2
X	2.892	120	-95,9	2.672	21	-99,2	249	4	-98,4
XI	1.794	47	-97,3	1.520	25	-98,3	33	3	-98,9
XII	6.338	275	-95,6	6.029	224	-96,2	918	24	-97,4
PE	110.005	12.096	-89,1	66.416	2.099	-96,8	11.066	147	-98,7

Este fato, entretanto, diz menos de uma condição natural, intrínseca, da qual a população estaria predestinada, e mais sobre uma tragédia anunciada, dada por condições de vida que determinam diferentes vulnerabilidades e por escolhas políticas que aumentam os níveis de desigualdade, fragmentam e restringem o acesso a serviços de saúde e outras políticas sociais.

## 1.2 Arboviroses e Direitos Humanos

Os números das tríplex epidemias não conseguem revelar o impacto de como elas afetam a vida cotidiana das pessoas: nas relações de trabalho (seja o trabalho doméstico ou fora de casa), no cuidado de si e no cuidado com os filhos, nas relações conjugais, entre outras dimensões da vida cotidiana.

Analisar a ocorrência da tríplex epidemia de arboviroses em Pernambuco sob a perspectiva dos Direitos Humanos é assumir que há negligências e omissões sistemáticas nas respostas do estado que geram contextos de desigualdade e injustiças sociais que possuem uma dimensão interseccional. Ou seja, há múltiplas formas de desigualdades, discriminações e opressões que se revelam de maneiras assimétricas nas violações de Direitos Humanos que atingem o cotidiano das populações mais afetadas. A tendência é que haja invisibilidade ou mascaramento dessas desigualdades em situações de epidemias, em especial quando há um fator externo, um vírus/um mosquito, por exemplo, que pode ser facilmente culpabilizado como unicausal<sup>17</sup>.

Olhá-las a partir da perspectiva dos Direitos Humanos é reconhecer que existem desigualdades que são estruturais e têm persistido por décadas, deixando parte da população brasileira sem condições de vida digna e acesso a serviços essenciais que deveriam ser disponibilizados equitativamente pelo Estado<sup>18</sup>.

A ocorrência de arboviroses tem uma relação direta com a ausência ou inadequação do saneamento e a má distribuição de água. A avaliação das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) concluiu que mais de 700 milhões de pessoas no mundo não possuem acesso à água de qualidade para o consumo humano e um terço não tem saneamento de qualidade. Os novos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados pela ONU em 2015, consideram o acesso ao saneamento adequado e a água para consumo como direito humano e as metas acordadas nesse documento aprovado por 196 países, incluindo o Brasil, possuem a expectativa de alcançá-los como acesso universal nos próximos 13 anos<sup>19</sup>.

<sup>17</sup>Há décadas o governo brasileiro tem utilizado slogans em que o combate ao mosquito se torna a centralidade das ações de controle das arboviroses. “guerra contra o mosquito”; “um país inteiro não pode ser derrotado por um mosquito”; “todos contra o mosquito” são exemplos das campanhas que há anos desprezam ações estruturais e focam na responsabilização social contra o vetor.

<sup>18</sup>Sobre desigualdades estruturais, acesso à água e saneamento como direito humano, ver, por exemplo, o artigo de CASTRO, J. E. Desigualdad estructural y determinación social. In Whaterlat-Gobacit Network Working Papers. Thematic Area Series SATAGSA – TA5 – Water and Health – Vol.3 N° 9.

<sup>19</sup>Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>

## 2. Marco Legal

No Brasil, a Lei Federal nº 11.445 de 2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico que inclui o abastecimento de água tratada; a coleta e tratamento de esgoto; limpeza urbana; manejo de resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais. Essas ações devem ser desenvolvidas a partir da corresponsabilidade entre os entes federados. Mais da metade da população brasileira não dispõe de ligação de esgoto e cerca de um terço não tem acesso à distribuição contínua de água<sup>20</sup>.

Em 2013, o governo federal lançou o Plano Nacional de Saneamento Básico com metas a serem executadas até o ano de 2033. No entanto, as recentes reduções nos investimentos públicos colocam no plano ilusório a execução dessas proposições enquanto o país está envolto numa série de dilemas sociais, políticos e éticos que esbarram em décadas de escolhas por projetos excludentes que não garantem as condições mínimas de vida digna e de existência para a maioria da população.

Em Recife, capital de Pernambuco, 30% da população convive com racionamento de água e não recebe água de forma contínua. Em alguns bairros, a intermitência de água pode chegar a uma semana e, em alguns locais de cidades do interior do estado, este tempo pode chegar até 30 dias sem água nas torneiras.

A questão do acesso à água e ao saneamento básico está diretamente relacionada ao direito à saúde, colocado como Direito Humano Fundamental desde a constituição da Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1946; e no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948<sup>21</sup>. O direito à saúde é reconhecido como um direito voltado à preservação da vida e da dignidade da pessoa humana.

Na Constituição Federal do Brasil de 1988, esse direito se expressa em vários artigos (por exemplo, art 3º, art 5º, art 6º, art 196<sup>22</sup>). No artigo 196 do texto constitucional, “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Esse direito fundamental assegurado pela lei maior do país reitera o conceito de saúde proposto pela OMS, o qual ultrapassa a lógica exclusivamente biológica (efeito da ausência de doenças dadas pela intervenção na causa única biológica) para uma concepção que inclui outras causas, como as sociais, psíquicas e econômicas. Nesse sentido, garantir o direito humano fundamental à saúde é agir viabilizando políticas sociais que promovam e que garantam às pessoas viverem vidas saudáveis com condições dignas.

O princípio da dignidade da pessoa humana destacado como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil no Artigo 1º da Constituição Federal, assegura a todas e todos, independentemente da sua origem, raça, sexo, idade, estado civil ou condição socioeconômica, a proteção do Estado. Sendo assim, é um princípio ético orientador da vida social e coletiva, de outros princípios e de todas as ações estatais. Esse princípio, também presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) visa garantir as condições essenciais mínimas que protejam os indivíduos de situações degradantes. É a garantia republicana pelo respeito e diminuição das desigualdades sociais.

A missão especial da Plataforma Dhesca Brasil em Pernambuco partiu dessas premissas para buscar compreender o que aconteceu no estado nos últimos três anos com a ocorrência da tríplice epidemia de arboviroses e como afetaram as vidas cotidianas, em especial, das mulheres. A missão revelou uma série de violações de direitos que trazem à tona grandes desafios. Frente a um contexto de sucateamento e desmonte dos serviços públicos de saúde baseados no conceito de austeridade, que estabelece cortes em investimentos em políticas sociais e nos gastos públicos, as respostas eficazes do Estado diante da tríplice epidemia se tornam praticamente inexistentes.

O congelamento em saúde e educação nos próximos 20 anos aprovado pela Emenda Constitucional 95 e a drástica redução no orçamento federal prevista para o ano de 2018<sup>23</sup> entra em conflito com a necessária manutenção e implementação de programas de promoção da igualdade e de garantia de direitos para responder a tríplice epidemia.

<sup>20</sup>Disponível em: [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/wrdzikao717port\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/wrdzikao717port_web.pdf)

<sup>21</sup>Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> “Artigo 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.”

<sup>22</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>23</sup>Disponível em: [http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/setembro/orcamento-2018-brasil-a-beira-do-caos/#\\_ftn1](http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/setembro/orcamento-2018-brasil-a-beira-do-caos/#_ftn1)

## 3. A Missão Especial em Pernambuco

### 3.1 Sujeitos envolvidos

A escolha por realizar a missão em Pernambuco tomou como base os altos números de notificações de infecção pelo Zika vírus, Dengue e Chikungunya, e considerou que essas epidemias ocorreram em decorrência de inúmeras falhas do Estado: a inexistência de políticas estruturais que garantam o acesso ao saneamento básico e água potável; a falta de implementação de ações de prevenção satisfatórias para o enfrentamento dos vetores; a ausência de estratégias de comunicação pedagógicas para informar a população em geral, nas áreas mais afetadas, sobre os riscos para a saúde.

O nascimento das crianças com microcefalia/Síndrome Congênita do Zika, após o contato de suas mães com o Zika vírus, desvelaram a magnitude dos problemas socioambientais que contribuem para a ocorrência das arboviroses em um contexto de múltiplas formas de discriminação e interseccionalidades, como gênero, raça e classe social, que afetam as mulheres e suas famílias, residentes nas áreas mais afetadas<sup>24</sup>.

Movimentos sociais e pesquisadores denunciam que o problema é anterior à tríplice epidemia, uma vez que há mais de trinta anos as populações em maior situação de vulnerabilidade são mais expostas à dengue em suas formas graves e recentemente também a outras arboviroses. Por outro lado, os casos de síndrome congênita do Zika colocaram em evidência as lacunas na garantia de direitos humanos, entre as quais os direitos sexuais e reprodutivos, que afetam particularmente as mulheres como sujeitos emblemáticos nesse contexto.

A sistemática infecção de mulheres em situação de maior vulnerabilidade pelas arboviroses traz consequências peculiares para as suas vidas. A fragilidade ocasionada pelo adoecimento, o peso social do cuidado, o isolamento social, a responsabilidade doméstica agregada às ausências de políticas públicas sólidas, como creches para seus filhos e condições dignas de trabalho, comprometem, por exemplo: a situação financeira, o planejamento de suas vidas reprodutivas, o cuidado com os filhos, a saúde mental, o exercício livre da sexualidade, a segurança alimentar de toda a família, entre outros aspectos de suas vidas. A missão privilegiou a escuta desses sujeitos.

A missão ocorreu em dois momentos com a participação de grupos de mulheres de diferentes localidades e municípios de Pernambuco, pesquisadores, profissionais de saúde, representantes de associações de mães de crianças com SCZ e outras deficiências, integrantes de grupos ligados aos direitos de crianças e adolescentes, do poder legislativo e do judiciário.

### 3.2 As visitas nos territórios

#### **Momento I (17 de agosto de 2017) - Escuta de representantes da sociedade civil, organizações sociais e pesquisadores**

Foi realizada uma escuta aberta com o objetivo de compreender como as epidemias de arboviroses têm afetado as vidas cotidianas e identificar violações de direitos decorrentes de tais situações. Participaram cerca de 40 pessoas representantes de diversas organizações - mães de crianças com microcefalia: União das Mães de Anjo; Associação de Mães Raras; Movimento de Mulheres: Articulação de Mulheres Negras, Espaço Mulher de Passarinho, Grupo Curumim, Gestos, SOS Corpo, Ipas, Cladem, CFEMEA, Articulação de Mulheres dos Municípios da Mata Sul, Fórum de Mulheres de Passira, Fórum de Mulheres da Região Metropolitana, Movimento de Mulheres Pescadoras, Grupo de Mulheres Liberdade Vamo Simbora, Casa Lilás, Mulheres Quilombolas, Mirim Brasil e Uiala Mukaji; pesquisadores ligados às áreas de Saúde, Direitos Humanos e Antropologia da HRW, UFPE, FIOCRUZ-PE, UFRPE; representante do Ministério Público Federal; parlamentar estadual; representantes de organizações ligadas à defesa dos direitos de crianças e adolescentes: Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Escola de Conselhos de Pernambuco.

<sup>24</sup>Uma abordagem interseccional para analisar as múltiplas formas de discriminação leva em conta o contexto histórico, social e político e reconhece cada experiência individual como sendo única e com base na interseção de todas as formas de discriminação experimentadas. Ver: Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas: Paper sobre abordagem interseccional para várias formas de discriminação em relação aos direitos humanos. Disponível em: [http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/An\\_intersectional\\_approach\\_to\\_discrimination%3A\\_Addressing\\_multiple\\_grounds\\_in\\_human\\_rights\\_claims.pdf](http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/An_intersectional_approach_to_discrimination%3A_Addressing_multiple_grounds_in_human_rights_claims.pdf)

**Momento II – 18 e 19 de agosto de 2017****Visita às comunidades e reuniões com moradores**

No dia 18 de agosto houve uma reunião e visita à comunidade dos Coelhoos, bairro da zona central do Recife. A área visitada é considerada uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), fica à beira do Rio Capibaribe onde aproximadamente seis mil pessoas sobrevivem em precárias condições de vida. A localidade possui um alto coeficiente de infestação por arboviroses. A reunião contou com a participação de aproximadamente quatorze pessoas que incluíam as representantes da missão, mulheres que foram acometidas por Chikungunya, agentes de saúde e enfermeiras. Esse momento teve como objetivo conhecer a realidade local com ênfase nas consequências da Chikungunya para a vida das mulheres e entender como os serviços de saúde da rede básica têm respondido a elas.

No dia 19 de agosto a visita foi à comunidade de Passarinho, bairro da Zona Norte do Recife que faz limite com os municípios de Olinda e Paulista. A reunião ocorreu no Espaço Mulher de Passarinho, associação local, e contou com a participação de aproximadamente 14 mulheres, além das representantes da missão. Esse momento teve como objetivo conhecer a realidade local, as consequências das arboviroses nas experiências cotidianas das mulheres e as estratégias de resistência que têm sido encontradas por elas.

### **3.3 Violações de direitos identificadas: a realidade das arboviroses e seus impactos na vida, nos corpos e nas condições de subsistência**

As mulheres denunciaram o peso da responsabilização que tem recaído sobre elas em face à ausência ou à ineficiência do Estado na execução das políticas sociais. As ações de saúde relacionadas às arboviroses, há décadas, têm sido focadas no controle ineficiente do mosquito. Investe-se uma carga sobre a população para o combate aos criadouros, enquanto que não é observado o investimento estatal no saneamento básico e na melhoria da distribuição de água. Os governos montam estratégias de guerra contra o mosquito, como se houvesse uma relação unicausal onde o *Aedes Aegypti* fosse o único culpado pelo contágio das pessoas. Ao optar por essa estratégia, naturaliza-se o problema e ocultam-se as condições de vida que propiciam as condições para a transmissão das doenças<sup>25</sup>.

*Gasta-se uma fortuna com políticas para incentivar os moradores a limparem suas casas, mas e o Estado? [...] não é responsabilidade de ser pobre e ter um filho com microcefalia. É uma questão de saúde pública. Estamos levando uma culpa que não é nossa. Não é nossa! [...] Cadê o saneamento básico como valor? Quando está seco é preciso juntar água porque não tem água nas torneiras. Quando está chovendo tem que tirar os criadouros. E na frente da nossa casa?*

Em 2017, o governo federal assumiu que não será possível atingir as metas do Plano Nacional de Saneamento, que estabelece a distribuição de água e coleta de esgoto para toda a população até 2033. O corte nos investimentos nessa área irá resultar em mais algumas décadas de restrição em infraestrutura que garanta promoção de saúde e qualidade de vida. A OMS afirma que para cada dólar investido em saneamento, há uma redução de mais de quatro dólares em gastos com saúde<sup>26</sup>.

As mulheres do município de Passira denunciaram que há quase dois anos estão sem águas nas torneiras. Enfrentam o que denominam de “seca verde” quando a vegetação se mostra exuberante, mas há restrição de água. Usam a água que conseguem, em “poços amadores”, sem qualidade para o consumo humano e precisam pagar para ter água para beber e cozinhar.

<sup>25</sup>COSTA, A. M. A determinação social da microcefalia/zika no Brasil. In Whatarlat-Gobacit Network Working Papers. Thematic Area Series SATAGSA – TA5 – Water and Health – Vol.3 N° 9.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/>

Ao contrário do que se imagina, a realidade da intermitência de água não é específica do interior do estado. A região metropolitana também passa por essa situação. Em vários bairros, em especial nas áreas pobres, é comum que a população passe dias sem água nas torneiras. Nos bairros que a missão visitou, foi possível observar o acúmulo de água em tonéis, baldes, garrafas e bacias. Tal como visto no bairro dos Coelhos, a falta de espaço nos aglomerados urbanos, sem condições sanitárias e habitações precárias, favorece o acúmulo de água nos recipientes disponíveis.

Com tantos dias sem água, as pessoas vão juntando onde podem, onde conseguem e, geralmente, acondicionam em recipientes sem tampa. As mulheres do bairro de Passarinho denunciaram também que os “dias e horários de água” são incertos, ocorrem muitas vezes durante a madrugada, o que as faz interromper o horário de descanso (as vezes o único possível) para lavar a roupa e guardar a água para o banho, cozinhar e para as atividades domésticas do restante da semana.

Décadas de dengue e os recentes casos de outras arboviroses têm demonstrado, de forma explícita, que a escolha política pelo corte recursos em áreas estruturais traz consequências danosas que impactam o direito à saúde da população e outros aspectos da sua vida numa rede imbricada de direitos violados. A epidemia da Síndrome Congênita do Zika (SCZ) trouxe à tona uma série dessas violações, não apenas para as famílias das crianças diretamente afetadas, mas também para a população que concomitantemente viveu a tríplice epidemia de arboviroses.

Com relação à violação de direitos humanos das crianças com deficiência, a epidemia revelou o abandono estatal. Como afirmou uma das mães:

*Nossos filhos vieram para mostrar o caos que nós vivemos com relação às crianças com deficiência no Brasil.*

A maioria das famílias com crianças afetadas pela SCZ é de camadas populares e vive em situação de pobreza. Isso acarreta a necessidade de recorrer a subsídios estatais para garantir suas condições de subsistência. A maioria das crianças sofrem com problemas respiratórios e disfagias que causam dificuldade de deglutição e acarretam a necessidade de leites e suplementos nutricionais especiais. Esses alimentos podem ser disponibilizados pelos governos municipais para famílias de baixa renda quando prescritos por profissionais do SUS. Essa medida visa garantir o direito à alimentação, nutrição e a saúde das crianças.

No entanto, de acordo com os depoimentos das mães, há uma grande dificuldade para serem incluídas nos cadastros das prefeituras. Para aquelas que conseguem, é comum que a quantidade disponibilizada não esteja de acordo com aquela recomendada pelo profissional de saúde para a saciedade e a nutrição adequada das crianças. As famílias têm recorrido às doações e a estratégias de rede de solidariedade entre elas na busca de trocar suplementos entre si de modo a garantir o mínimo que consigam e a quantidade adequada.

*Muitos não têm direito ao leite. O município não está fornecendo ou é em baixa quantidade. Há casos em que a criança precisa de quatorze latas por mês e o município só entrega quatro.*

*Eu consigo a quantidade de leite que preciso e acabo repassando para outras mães que não recebem. Uma mãe teve o benefício negado pela segunda vez e eu estou ajudando essa família.*

Isso ocorre também com alguns medicamentos especiais e o acesso ao procedimento ou cirurgias para colocação de sondas gástricas. Elas denunciaram que quatro crianças morreram na mesma semana por pneumonia decorrente de broncoaspiração por dificuldade na alimentação.

*Se esperarmos pelo Estado vai morrer um por um. O Estado quer fazer a parte dele, mas é tudo muito burocrático. Muitos são atendidos, mas muitos não. Se a urgência é difícil, imagina o atendimento mensal. Tem bebê que tem dois anos e nunca foi a uma terapia. Já são dois anos de síndrome e ninguém fala de educação...*

As mães têm vivido uma verdadeira saga para garantir os cuidados com as crianças. Algumas delas já com dois anos de idade, estão crescendo, ganhando peso, gerando novas necessidades enquanto que as demandas iniciais permanecem. Mantém-se a situação de incerteza. Reclamam de dificuldade de transporte, da insuficiência de terapias adequadas, serviços centralizados, ausência de creches e escolas com profissionais capacitados e estruturas nas cidades adequadas para a convivência com as pessoas com deficiência.

A Lei Federal nº 8069/1990<sup>27</sup> que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe sobre a proteção integral até os 18 anos de idade. Crianças e adolescentes devem ser vistos como cidadãos, sujeitos de direitos, assegurados a eles, “com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (Art. 4º). As crianças com deficiência é assegurado, dentre outros direitos, o atendimento especializado, medicamentos e outros recursos para o tratamento (Artº 11), atendimento especializado na rede regular de ensino (Artº 54).

A Lei Federal 13146/2015<sup>28</sup> – Estatuto da Pessoa com Deficiência – estende a garantia do exercício dos direitos e das liberdades fundamentais, em condições de igualdade a todos os cidadãos, às pessoas adultas com deficiência, visando a sua inclusão social e cidadania.

Considerar as pessoas com deficiência como sujeitos de direitos é olhá-las sob a perspectiva do modelo social da deficiência, deixando de reduzi-las às suas lesões e limitações e incorporando as questões sociais e políticas à sua existência como cidadãos. Na especificidade do contexto da epidemia de SCZ, o grande número de crianças acometidas com deficiência decorrente de uma mesma doença causou uma grande comoção social e tem subjogado o olhar para as famílias aprisionando-as numa tradição assistencialista que as privam do lugar de sujeitos, exigido cotidianamente pelas associações e pelas famílias.

*Quero que meu filho tenha qualidade de vida e cresça com saúde, com todas as suas limitações, mas que seja feliz e respeitado. Que seja olhado como um cidadão.*

Outro fato que as participantes chamaram a atenção foi a dificuldade no acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esse benefício, no valor de um salário mínimo, é disponibilizado para as famílias com renda per capita inferior a R\$220,00. Muitas mulheres tiveram que deixar seus trabalhos para cuidar dos filhos com a síndrome e foram abandonadas pelos seus companheiros. Segundo a diretora de uma das associações de mães, cerca de “79% dos casos os homens saem de casa”.

Esse subsídio não tem sido suficiente para o suporte das famílias. Aquelas que conseguem, precisam usar o benefício para a compra de medicamentos, fraldas e outras necessidades dos filhos, ao mesmo tempo em que enfrentam as demandas de subsistência como alimentação, vestuário, entre outras. Uma representante do Ministério Público Federal, em Pernambuco, participou da missão e informou que o órgão, através do procurador Dr. Alfredo Carlos, está movendo uma Ação Civil Pública com o objetivo de viabilizar o BPC para as famílias atingidas, independente da renda familiar.

Agregado a isso há famílias que não conseguem o benefício por excesso de burocracia dos serviços para viabilizar o laudo, pela falta de informação ou pela necessidade de uma peregrinação entre diversos órgãos. Há ainda a denúncia do BPC, ao ser disponibilizado no nome das mães das crianças, acarreta na incompatibilidade de concomitância com outros benefícios como o auxílio maternidade ou a própria contribuição das mães à previdência social.

*Esse cuidado diário de uma mãe de bebê com uma síndrome rara não passa. Ele vai ser um recém-nascido pelo resto da vida. O cuidado é 24 horas. Até depois que ele dorme, ficamos alerta. O que estamos fazendo para a vida dessas mulheres? Não existe uma política de cuidado para essa mãe que é cuidadora 24 horas. Essa mulher é simplesmente invisível. Ninguém a enxerga. Quem é essa mulher? Como enxergá-la como pessoa? O impacto não é apenas para mim que sou mãe rara. O impacto é para todas nós.*

Os profissionais de saúde, por outro lado, sentem-se imobilizados pela sobrecarga de trabalho e pela impossibilidade de fornecer respostas adequadas. Uma enfermeira da unidade de saúde da família referiu que a medicação adequada para o alívio da dor não é fornecida no serviço, as usuárias precisam comprar. Não há um protocolo de fluxo de atendimento após ocorrência de Chikungunya. Há a necessidade de fisioterapia, terapia ocupacional, medicamentos adequados, mas uma técnica de enfermagem refere que o serviço “*não tem nada para oferecer*”.

<sup>27</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)

<sup>28</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm)

O deputado estadual da Comissão de Vidadania e Direitos Humanos da ALEPE, presente no primeiro momento da missão, informou que há uma frente parlamentar acompanhando a situação no estado e incidindo sobre o governo para respostas mais efetivas. Para ele, os serviços de saúde foram pegos de surpresa e as equipes médicas não estavam preparadas para um aumento de demanda que chegou a 600% em alguns locais. Denuncia a irresponsabilidade do governo local e o mal uso do recurso público que mesmo tendo condição orçamentária justificada pela situação de emergência de saúde preferiu investir 60 milhões em publicidade, recurso que poderia ser utilizado com prioridade para a saúde.

O cuidado fica centralizado nas mulheres que ficaram invisibilizadas durante e após a ocorrência das epidemias. O abandono sentido por elas é também face ao Estado que, ao formular políticas que não consideram o tempo disponibilizado para o cuidado, apropria-se do tempo das mulheres, o tempo do trabalho reprodutivo para a manutenção dos filhos, da casa e da própria vida. As mulheres que tiveram Chikungunya e dengue referem esse sentimento da sobrecarga pela responsabilidade do cuidado e do impacto que tiveram nos seus trabalhos e no cotidiano.

*As mulheres, em sua maioria, ou teve a doença ou cuidaram de gente dentro de casa com as doenças*

A sensação de abandono se reflete também a partir da relação com os serviços e profissionais de saúde. A semelhança na sintomatologia das três arboviroses deixou muitas pessoas sem diagnóstico. Foram recorrentes os relatos de não entrega de resultados dos exames, do diagnóstico generalista de “virose” e da receita também generalista de analgésico. O tempo na espera pelo atendimento com o mal-estar e dores causadas pelas doenças não compensavam o retorno recebido pelos serviços de saúde, recorrendo à automedicação e a estratégias de cuidado que nem sempre eram efetivas. Algumas precisavam de atestado médico para comprovar a incapacidade para o trabalho e não conseguiam, acarretando na ausência não justificada e desconto pelos dias não trabalhados.

Essa situação afastou várias pessoas dos serviços de saúde e várias delas que tiveram a doença não chegaram a ter algum atendimento ocasionando a subnotificação dos casos. O impacto qualitativo e quantitativo da tríplice epidemia é maior do que mostram os números viabilizados pelos governos. O direito negado à informação sobre diagnóstico, tratamento e possibilidades de suporte estatal se revela também pela negação do direito à saúde nas suas mais diversas configurações.

Algumas mulheres sentiam tanta dor que não conseguiam desenvolver atividades da vida diária, como tomar banho e lavar roupa. Os sintomas continuam de forma crônica mais de um ano depois dos primeiros sintomas. Mulheres da comunidade dos Coelhos, atingidas pela Chikungunya, desconhecem seu próprio corpo após a doença. “Fico uma nova-velha” referiu uma delas de 53 anos ao comentar sobre o desânimo para a vida em função do inchaço e da dificuldade de locomoção.

*Nunca vi uma doença dessa na minha vida. Fiquei andando como um bebê de um ou dois anos que está aprendendo a andar.*

Há um sentimento de incapacidade e de vergonha ao serem observadas com essas limitações pelas pessoas nas ruas por onde andam. A doença acarretou problemas com a autoestima e trouxe uma sensação de estranhamento de si e de falta de perspectiva para “voltar a ser o que era”.

*“De lá para cá acabou-se a minha saúde.” “ninguém nunca mais vai ficar bom dessa doença.*

Lidar com essas incapacidades quando a situação de trabalho informal é comum na vida dessas mulheres e acarreta num maior empobrecimento e vulnerabilidade das famílias. Muitas são responsáveis pelo sustento familiar em profissões como faxineira-diarista, marisqueira, lavadora de roupas, artesã, sendo remuneradas por produção. Os danos decorrentes da doença implicaram a redução da carga de trabalho pela dificuldade de desempenhar as atividades de sustento e subsistência.

*As mulheres tem a vida na maré e a doença deixa sequelas de dormência nas mãos. Mesmo assim elas iam. Às 4h da manhã saíam para pescar. Se não for, como vai ter o marisco para vender pro atravessador e cuidar dos filhos? [...] o governo não está nem aí. [...] foram 72 casos lá.*



Frente à ausência do Estado nesse contexto, é a solidariedade entre as mulheres a estratégia encontrada para amenizar e ajudar a enfrentar as dificuldades do dia a dia:

*Eu via a vizinha sair da sua casa e fazer o almoço do marido da outra, fazia a campanha de alimentação, levava uma sopa, lavava a roupa da outra*

O exercício da sexualidade também foi afetado, uma vez que as dores, os problemas com a autoestima e as incapacidades adquiridas limitavam o sexo e influenciavam na libido de mulheres e homens, implicando nos seus relacionamentos afetivo-conjugais. Não há abertura nos serviços de saúde para a escuta das implicações psicológicas causadas pelo adoecimento.

*Ninguém nunca me perguntou sobre isso, mas eu tô dizendo. Quando ele me procurava eu dizia sai pra lá, amor, tô com dor, com febre, tá doendo, incomoda tudo.*

*Eu ficava até com vergonha dele. Colocava uma roupa, um shortinho que ele gosta, mas eu não conseguia, não ficava animada porque eram muitas dores.*

A realidade das questões evocadas pelas epidemias evidenciou a inexistência de políticas que respondam e que garantam o efetivo exercício dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. A possibilidade de transmissão de arbovirose por via sexual não tem sido abordada nos serviços de saúde. As gestantes não recebem informações adequadas sobre prevenção dos vírus, sobre o impacto no desenvolvimento do feto. O planejamento reprodutivo não considera a diversidade de possibilidades, a autonomia sobre o corpo e o desejo da mulher.

Pesquisas<sup>29</sup> têm demonstrado que quase 60% das gestações no Brasil não são planejadas e cerca de 30% não desejaram as suas gestações. Essa situação remete à necessidade de um debate ampliado com a sociedade sobre a importância da tomada de decisões informadas sobre continuar ou não uma gravidez em um contexto de epidemia e incertezas, com afetações para a saúde física e mental das mulheres, para a efetiva realização dos direitos reprodutivos e a garantia do direito de escolha das mulheres sobre seus projetos de vida.

## 4. Exemplos dos relatos das mulheres

### **Elaine, da União das Mães de Anjo**

*Eu tive Zika em fevereiro.*

*Vim relatar uma grande dificuldade. Crianças com grandes problemas respiratórios. Muitos não têm direito a leite, o município não está fornecendo e em baixa quantidade. O filho toma por mês 14 latas, e o município só entrega 4. Os transportes não facilitam. Em São Lourenço não tem nada. Terapia nada, e transporte muito menos. Quando oferece, é sem segurança: Kombi, ambulâncias muito sujas e com pacientes com outras doenças graves. Sabemos que nossos filhos têm muitas debilidades, e se uma criança dessa está na GTT, será que ela vai sair? Estamos lutando por uma política de qualidade. Sabemos que os avanços não serão muitos, mas eles e elas precisam de qualidade de vida, a grande maioria é de baixa renda. A medicação é a maior burocracia. Em uma semana 4 crianças morreram com pneumonia. Não temos respostas. Tudo é difícil. Para quem está de fora é difícil. Se esperamos pelo Estado vai morrer um por um. O Estado quer fazer a parte dele, mas tudo é muito burocrático. Vai para o IMIP e fica lá drogado. Neuro só no hospital da restauração. Muitos são atendidos, muitos, não. Saúde zero. Se na urgência é difícil, imagina o atendimento mensal. Tem bebê com dois anos que nunca teve uma terapia. Já são dois anos de síndrome e ninguém fala de educação, a luta é grande. A terapia tem muito a contribuir com a criança. Nosso objetivo é dar à criança qualidade de vida. Estamos a batalhar. Precisamos de apoio da sociedade civil, se dependemos do governo, não vamos ter o apoio... Tudo é precário. Se a medicação básica é difícil conseguir, outras coisas então...*

<sup>29</sup>Ver, por exemplo, o estudo “Nascer no Brasil”, coordenado pela FIOCRUZ <http://www6.ensp.fiocruz.br/nascerbrasil/>

### **Soraia, mãe de criança com SCZ**

Após 13 anos fui abandonada por meu esposo. Concordo com o que foi dito pelas mulheres que me antecederam. Consigo a quantidade de leite que preciso, e acabo repassando para outras mães que não recebem. Uma mãe teve o benefício negado pela segunda vez, e eu estou ajudando essa família. A situação dela é muito difícil.

### **Veronica, mãe de criança com SCZ**

Em 2015 meu filho foi diagnosticado com a síndrome. Eu discordo com os dados. Eu vivo com essa realidade nos meus braços. Ele era o 49º bebê com a síndrome. Em menos de 24h já eram 99 bebês nascidos com a síndrome. Ninguém sabe onde está o resultado das crianças. Alguém está segurando o resultado. Não vivo em comunidade, vivo em subúrbio. Não é na minha casa que tem os criadores. É na rua. Não tem saneamento, não tem asfalto. Se gasta fortunas com as políticas, com propaganda para incentivar a população a cuidar, mas a responsabilidade é do Estado. O governador não se pronunciou uma só vez com relação a esses meninos. Sobre os atendimentos: falta muito para melhorar, para ficar bom. As mães que estão lidando com isso diretamente estão vivenciando uma dor muito grande como é o uso do GTT<sup>30</sup>. Não é só pobre com microcefalia. Mães de bebês com síndrome. Os nossos filhos vieram para mostrar os casos em que vivemos nas políticas para pessoas com deficiência no Brasil. Se fossem poucas, nada disso estava ocorrendo. Tiraram há pouco o estado de emergência. Cadê as estatísticas. Cadê o PSF? Ontem mesmo nasceu criança com síndrome. Sobrevivo com o benefício. Moro em Paulista onde inauguraram um centro de reabilitação que até hoje não funciona. E não posso ser atendida no Recife. A quem recorreremos? Temos de depender das ONGs e da sociedade que ainda fazem doações. Quebrei um carrinho de levar meu filho por causa das calçadas. Imagine de cadeira de rodas... Os atendimentos são terríveis. Não é apenas uma questão de pobreza, é uma questão de saúde pública. Estamos levando uma culpa que não é nossa. Quero que meu filho tenha qualidade de vida. Que ele cresça, que seja feliz, respeitado, sem olhar diferente. Ele paga imposto igualmente que as outras pessoas. Em nenhum momento alguém tem de ser anulado. Não olhem com olhar de coitado. Isso acaba com a mãe. É preciso saúde pública, saneamento básico.

### **Rose, Fórum de Mulheres do Agreste - Passira**

A gente procura muitas respostas, mas não encontra. Além da preocupação com água acumulada, a gente lá tem a seca verde, mas não tem água. Em 2015 a cidade estava quase como um zumbi. Eu ia para uma reunião e não consegui me levantar para ir ao banheiro. As minhas companheiras eram quem me ajudavam. Os hospitais não estavam em condições de atendimento, ninguém conseguia nenhum... Se for neurologia, diziam 'vá para o Hospital da Restauração'. Muitas cidades não têm nem pediatra. Na comunidade Chã dos Negros, área quilombola, quase 100% das mulheres foram acometidas pela chicungunha, lá vivem 30 mil habitantes. Já morreram crianças, temos mais de 15 crianças... e os casos vão vir. Ninguém notificou. Não tinha ninguém para levar. O carro levava para o cemitério. Muitas casas tinham uma corda na parede para ajudar as pessoas com chicungunha a se levantar. A nossa cidade não tem água. A gente tem que comprar água para beber, a água de cozinhar ... Tem que ter muito cuidado. Eu estou me colocando numa condição de trazer esse relato. As articulações ficam horríveis. As pessoas idosas sofreram muito, mais de 10% das pessoas idosas morreram acometidas de chicungunha.

### **Dinha, Associação de Mulheres da Mata Sul**

Falando sobre as questões discutidas hoje... Mais diretamente nas nossas vidas como mulheres. Na minha família, a minha mãe e muitas amigas adoeceram. Infelizmente, a gente tem um problema muito grande. Moramos no interior, e provavelmente isso acontece também na cidade desenvolvida: o diagnóstico não estava ocorrendo. O governo não preparou o SUS para que as pessoas pudessem fazer os exames. Minha mãe e minha irmã tiveram doença e a gente não tinha condições, não sabia o que fazer. Moro numa cidade que tem zona rural e zona urbana. Quem mora na zona urbana... quantas pessoas na zona rural tomaram apenas um paracetamol e não foram ao hospital porque sabiam que a prática é dizer que é virose e dar injeção para dor. O serviço público só disponibiliza quando a pessoa está morrendo. Metade da população brasileira não foi identificada. Muita gente adoeceu e não foi ao hospital, ao posto. A minha mãe teve.... Tive de deixar tudo para cuidar dela. Ela mal tinha coordenação para colocar comida na boca, e até banho. Está fazendo um ano da doença. Ela está aposentada e não precisa trabalhar. Não sabemos se ela teve uma só ou as três viroses. Quantas pessoas não puderam voltar aos seus trabalhos, por causa das dores que sentiam. E isso não se fala em nenhum lugar pelo governo. Muitas famílias são alicerçadas pelas mulheres, e quantas então foram prejudicadas? Se eu tivesse ficado doente, quem teria cuidado de mim? Então eu acho que, devido a essa situação, se teve algum caso de crianças com microcefalia... São só elas para cuidar dos bebês dela. E as mães? Será que elas terão estrutura física e psicológica para aguentar até quando? Elas vão ter estrutura para cuidar para o resto da vida, se elas não estão sendo tratadas?

**Zeza, Associação das Mulheres da Zona da Mata Sul**

*A dificuldade que vocês têm aqui, imagina na nossa cidade...? A minha rua tem, mais ou menos, umas 80 casas. Nessa rua inteira apenas 3 casas não tiveram a epidemia. Ninguém faz nada. Você só faz exame se tiver dinheiro para pagar. Se chega na maternidade vai tomar dipirona. Então qual era a rotina: ir à farmácia. Prefeito não gosta de saneamento, porque não mostra. Gosta de fazer quadra para inaugurar. O poder público, Ministério Público, nem cobra. Se vocês que moram na capital estão assim, imagine onde eu moro. Cada rua que saía um caixão, se pensava em quem seria o próximo. Morreram 3 bebês na rua. Lá só tem a gente para cobrar. Secretaria de Saúde só existe para fazer de conta. Eu gostaria que houvesse uma solução para os governos e que levassem isso aos municípios.*

**Ângela, Pescadoras de Goiana**

*As enchentes levaram casas da minha rua. Nós não temos saneamento básico em Goiana. Quando a enchente deu, só boiava bosta. Quando a água baixou, só tinha bosta, rato. O que o governo fez foi entregar rodo e pano. No dia 8 de março vim ao ato com as mulheres e na volta para casa eu já não tinha mais força. Ao chegar na minha casa, a minha mãe e meu pai precisavam de mim porque já tinham adoecido. Os pesquisadores estavam todos arriados. A gente tinha que ir ao hospital fazer exame? Já entrou 94 milhões de reais em Goiana das empresas, mas a gente não vê a cor desse dinheiro. A gente só tem esgoto estourado. Tudo de esgoto de Goiana vai para o rio. A gente está lascado dos dois lados. Zika e água. A pobreza é muito grande. Quando eu andava só via mendigo com chicungunha debaixo da ponte com fome e as doenças. Desigualdade social é uma palavra bonita. Mas de onde vem? Do dinheiro que o Brasil tem. Quero parabenizar essas mães. Tem muitas meninas novas de 16, 17 e 18 anos que tiveram essas crianças e são as avós que cuidam.*

**Eliane, Mata Sul**

*Eu tive chicungunha, mas não sei se foi só ela. Eu tenho uma criança pequena e não conseguia cuidar dela, nem de mim. Fui professora. Tive duas recaídas. Nós, as mulheres. Somos assalariadas, trabalhadoras, não temos seguridade social. E no interior se vê os políticos como deuses. Isso não é só no interior, mas é na periferia nas grandes cidades. Na minha cidade passaram-se oito dias sem chegar água, e quando chega é da cor de barro. Não existe nenhum apoio do governo para ajudar com a situação. Essa água que chega é, muitas vezes, a água que cozinha e bebe. Temos de pensar em como levar isso para o governo. A cobrança ao invés de ir ao governo, vem pra gente. É a mãe que vai ser massacrada pela sociedade. Essa é a realidade de nós mulheres, não são de mulheres que vivem noutro mundo. Tá na hora de começar a focar: a criança é nossa, mas a responsabilidade também é do governo. Como é que vivemos uma situação dessa e na propaganda... que loucura é essa que deixa a criança passar fome... Inaugurou uma creche tem dois anos. Ela é do governo, linda e ninguém usa. A construção está condenada desde o momento em que foi construída. Assim são os governos dos municípios da Mata Sul. Obras embargadas. A quantidade de dinheiro que compra deputados e senadores é tanta que como vamos dizer que esse país está em crise.*

## 5. Parecer e Recomendações das Relatoras

A saúde como direito fundamental e obrigação do Estado tem sido assegurada na Constituição Federal Brasileira e nos principais tratados internacionais. O conceito ampliado de saúde, proposto pela OMS desde 1948, considera não apenas a ausência de enfermidades, mas também o bem-estar físico, mental e social dos indivíduos e coletividades. O alcance desse direito está relacionado a fatores de ordem social, econômica, cultural, ambiental e política que, associados aos fatores biológicos, agem como determinantes para a ocorrência das situações de adoecimento ou bem-estar.

As situações vivenciadas pela população brasileira, em especial as mulheres, a partir da tríplice epidemia de arboviroses ocorrida entre os anos 2014 e 2016, demonstra uma série de violações do direito à saúde. Considerando a indivisibilidade dos direitos humanos, há impactos também para os direitos das mulheres, direitos das pessoas com deficiência, direito à justiça, à informação, aos cuidados, dentre outros direitos que são decorrentes da ausência de políticas públicas estruturais relacionadas às condições de vida.

As arboviroses, desigualdade e os estereótipos de gênero: violações ao direito humano ao saneamento básico e água potável, direito humano à saúde sexual e reprodutiva e o direito humano à não discriminação em matéria de direitos econômicos sociais e culturais, o direito a estar livre de trato ou penas cruéis, desumanas e degradantes.

A incidência da infecção por Zika no Brasil reflete uma experiência comum nas epidemias de doenças infecciosas, levantando preocupações em relação à equidade, à justiça social, ambiental e reprodutiva. Observou-se que as doenças infecciosas e epidemias afetam principalmente os grupos com piores condições socioeconômicas e mais marginalizados socialmente.

Além disso, a proliferação de epidemias está intimamente ligada a questões como: desnutrição, água contaminada, condições de vida precárias, falta de condições de trabalho dignas, falta de acesso à educação, situação de pobreza, falta de saneamento e higiene, falta de acesso à saúde, entre outras, que aumentam a chances dos indivíduos de contraírem doenças infecciosas<sup>31</sup>. A ocorrência de epidemias leva a urgência de respostas para as múltiplas inequidades preexistentes, entre as quais a inequidade no acesso a serviços de saúde reprodutiva, no caso das mulheres grávidas infectadas pelo vírus zika. Em relação às outras arboviroses, o impacto para a vida cotidiana e à saúde das mulheres torna-se igualmente desproporcional, devido ao papel de cuidadoras que exercem em suas famílias e comunidades, tornando as pequenas tarefas diárias quase impossíveis de executar.

Por sua vez, as circunstâncias socioeconômicas das mulheres grávidas infectadas pelo vírus da zika impedem o seu acesso à informação, exames e assistência de qualidade, gerando sofrimento psicológico e insegurança sobre sua situação de saúde ou sobre os riscos para a gravidez e o desenvolvimento fetal.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabeleceu, de acordo com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC), que, tal como o direito à saúde, “o direito à saúde sexual e reprodutiva implica um conjunto de liberdades e direitos. As liberdades incluem o direito de tomar decisões livres e responsáveis e escolhas, livre de violência, coerção e discriminação, sobre questões sobre o corpo e a saúde sexual e reprodutiva. Os direitos incluem acesso sem obstáculos a toda uma gama de instalações de saúde, bens, serviços e informações, que garantem a todas as pessoas o pleno gozo do direito à saúde sexual e reprodutiva nos termos do Artigo 12 do PIDESC”.

Segundo o Relator Especial do Direito Humano à Água Potável e ao Saneamento, em seu relatório de 27 de julho de 2016, “o estereótipo de gênero é definido como ‘uma visão generalizada ou preconceito sobre atributos ou características que devem ser possuídas ou as funções que são ou devem ser realizadas por mulheres e homens’. Um estereótipo de gênero é prejudicial quando limita as mulheres a sua capacidade reprodutiva e ao seu papel de cuidadora na família e na comunidade, negando-lhes o desenvolvimento de suas habilidades pessoais, poderem prosseguir suas carreiras e fazerem escolhas sobre suas vidas. O estereótipo de gênero é ilícito quando resulta em violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Os Estados não podem ignorar ou reforçar os estereótipos e estigma; em vez disso, eles devem combater ativamente práticas baseadas em estereótipos nocivos de homens e mulheres, inclusive na esfera privada”<sup>33</sup>.

Segundo o relator, no contexto do acesso à água potável e saneamento, “os estereótipos combinados de gênero podem ter um impacto desproporcionalmente negativo, em particular no gozo dos direitos humanos à água e ao saneamento, em certos grupos de mulheres, como mulheres com deficiência, mulheres de grupos minoritários ou indígenas, mulheres de grupos de castas inferiores e mulheres de menor status econômico”<sup>34</sup>.

O Relator chama a atenção para o fato de que “em todo o mundo, as mulheres realizam empregos não remunerados - principalmente tarefas domésticas e cuidadoras - três vezes mais que os homens. Portanto, como cuidadoras, as mulheres também são mais afetadas quando os familiares adoecem em resultado da falta de água, saneamento e higiene. A proporção desproporcional das mulheres no trabalho não remunerado torna-as financeiramente dependentes de outros e deixa-lhes menos tempo para educação e para o trabalho remunerado. Isso novamente reforça os papéis atribuídos ao gênero e a dependência financeira das mulheres nos homens, inclusive em termos de capacidade de pagar pelos serviços de água, saneamento e higiene. Além disso, os Estados não valorizam ou refletem o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado em indicadores econômicos. Qualquer abordagem governamental ou da sociedade civil que procure abordar as desigualdades de gênero precisa questionar as normas sociais existentes e desenvolver medidas para encorajar os homens a compartilhar responsabilidades com as mulheres”<sup>35</sup>.

<sup>31</sup>D Diniz et al. *Int J Gynaecol Obstet* 136 (1), 105-110. 2016 Nov 03, Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ijgo.12018/abstract;jsessionid=24228FA485A7B2042AC83A0E40CA5F02.f02t03> (último acesso em 20/09/2017)

<sup>33</sup>Nações Unidas. Conselho de Direitos Humanos Relatório do Relator Especial do Direito Humano à Água Potável e Saneamento, 27 de julho de 2016, A/HRC/33/49, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/57cd86474.html> (último acesso em 18/09/2017)

<sup>34</sup>Parágrafo 18. Tradução nossa.

<sup>35</sup>Parágrafo 19. Tradução nossa.

<sup>35</sup>Parágrafo 16. Tradução nossa.

Os relatos colhidos nas comunidades visitadas que foram afetadas pela epidemia de Chikungunya apontam para a relação direta entre a ocorrência da arbovirose e a situação de pobreza, falta de saneamento básico, falta de acesso à água potável nas comunidades, com especial impacto para a vida cotidiana das mulheres e de suas famílias que vivem naqueles territórios e estão mais vulneráveis a contrair o vírus.

A desigualdade se reflete na falta de acesso à saúde e na ausência de políticas públicas que garantam a realização dos direitos humanos econômicos sociais e culturais nos territórios, apontando para o cenário de omissão e responsabilidade internacional do estado. Neste sentido, o Comentário Geral No. 14 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (CDESC) das Nações Unidas estabelece que “o direito ao mais alto padrão possível de saúde não inclui apenas a ausência de doença e de enfermidade e o direito à prestação de cuidados de saúde preventivos, curativos e paliativos, mas se estende para os determinantes sociais da saúde”.<sup>36</sup>

O CDESC, no Comentário Geral no. 20, esclarece que: “padrões de saúde sexual e reprodutiva geralmente refletem desigualdades sociais na sociedade e distribuições desiguais de poder baseadas em gênero, origem étnica, idade, deficiência e outros fatores. A pobreza e a desigualdade de renda, a discriminação sistêmica e a marginalização com base em motivos identificados pelo Comitê são determinantes sociais da saúde sexual e reprodutiva, que também têm impactos no gozo de uma série de outros direitos”.<sup>37</sup>

O gozo e a realização do direito à saúde sexual e reprodutiva das mulheres inclui o acesso igual e sem discriminação aos serviços, exames e tratamentos especializados para mulheres e crianças no contexto da epidemia de zika. A incerteza sobre riscos causados pelo vírus à saúde das mulheres e ao desenvolvimento fetal afeta a saúde física e mental das mulheres grávidas, em especial, as residentes das áreas rurais e mais remotas, sem acesso a informação e a prevenção.

Segundo o CDESC, o gozo do direito à saúde sexual e reprodutiva extrapola o acesso aos cuidados em saúde sexual e reprodutiva, mas “inclui também os determinantes sociais da saúde sexual e reprodutiva, o acesso à água potável e segura e saneamento adequado, acesso a alimentos e nutrição adequados e habitação adequada, condições de trabalho e ambientes seguros e saudáveis e acesso à educação e a informações relacionadas com a saúde e proteção efetiva de todas as formas de violência, tortura e discriminação e de outras violações dos direitos humanos, condições que impactam negativamente o direito à saúde sexual e reprodutiva, entre outros direitos econômicos sociais e culturais”.<sup>38</sup>

Nos relatos das mulheres que estiveram presentes na reunião aberta e posteriormente nos relatos colhidos nas visitas às comunidades visitadas com instalações adequadas, pode-se identificar a ausência de políticas públicas de saneamento básico e ao acesso a água potável.

A falta de distribuição contínua de água leva a necessidade de armazenamento, gerando maior vulnerabilidade para a proliferação dos vetores com riscos adicionais para a saúde dos moradores. Nas comunidades de Passaredo e em Coelhos, as mulheres estão mais expostas a contrair as arboviroses no mesmo território, já que elas são as que cuidam da água, armazenam, cozinham e lavam roupa. Os efeitos de vários fatores associados como idade, estado civil, profissão, orientação sexual e identidade de gênero apontam para a discriminação interseccional na realização de direitos econômicos sociais e culturais.

Em alguns dos casos narrados, pode-se verificar que as trabalhadoras rurais, pescadoras, artesãs, têm sofrido sequelas na saúde que afetam a sua capacidade de trabalho decorrente da epidemia de chikungunya, devido as dores no corpo e nas articulações. O fato de estarem expostas a um ambiente de contaminação, convivendo com rios nos quais o esgoto corre a céu aberto, as coloca em risco de contrair novamente a doença. Segundo elas relatam, o impacto seria ainda maior durante a gravidez ou quando as mulheres têm idade avançada e condições de saúde mais precárias.

O direito internacional e regional dos direitos humanos estabelece o direito das mulheres serem livres de tortura e tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes na Convenção para Eliminação da Tortura e de outros Tratamentos ou Penas Cruéis Desumanos e Degradantes.

Os relatos das mulheres sobre a incerteza durante a gravidez e os riscos, além da falta de opção de planejar a gravidez pelo não acesso à informação, métodos e prevenção nos casos de transmissão sexual nos casos de infecção pelo vírus zika, apontam para afetação da saúde mental das mulheres. Além disso, a persistência dos sintomas dois anos depois de terem contraído o vírus Chikungunya também afeta diretamente as mulheres e sua saúde física e mental, incluindo a sua capacidade de trabalho, de se relacionar socialmente e também se locomover, além da impossibilidade de andar de ônibus ou acessar os serviços de saúde para tratamento adequado.

<sup>37</sup>Nações Unidas. Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, Comentário Geral No. 20. Não discriminação em direitos econômicos sociais e culturais. (Artigo 2, parágrafo 2), 2 de julho de 2009, E/C.12/GC/20 Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html> [último acesso em 16 de setembro de 2017]

<sup>38</sup>Nações Unidas, Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, Comentário Geral N° 22. Direito à Saúde Sexual e Reprodutiva (artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), 2 de maio de 2016, E/C.12/GC/22

Reconhecemos o esforço do poder público para lidar com as questões decorrentes das epidemias, ao mesmo tempo em que as vulnerabilidades apontadas neste relatório evidenciam que a gravidade das repercussões vivenciadas pela população brasileira poderiam ter sido evitadas ou amenizadas por escolhas políticas que garantissem a manutenção e o investimento em políticas sociais que privilegiassem a garantia de fatores estruturais como o saneamento básico, acesso à água e as condições de moradia adequadas.

Diante do exposto nesse relatório, a Relatoria da Missão sobre as Arboviroses e Violações de Direitos Humanos da Plataforma Dhesca Brasil realizada em Pernambuco no mês de agosto de 2017, recomenda:

- Garantia do cumprimento da Constituição Federal, em especial, no que se refere ao direito à saúde, bem como dos Estatutos da Criança e do Adolescente e da Pessoa com Deficiência;
- A execução das metas do Plano Nacional de Saneamento Básico para o ano de 2033, garantindo a toda a população o acesso à água e ao esgotamento sanitário;
- A revogação da Emenda Constitucional 95 que estabelece um teto de gastos para a saúde e congela os investimentos no setor por 20 anos;
- Suporte adequado às famílias com crianças com a síndrome congênita do Zika com garantia do direito à saúde (das crianças e das famílias) em todos os seus níveis, direito à creche, direito à educação e ao benefício de prestação continuada desvinculado da renda familiar;
- Viabilizar garantias previdenciárias para as mulheres que tiveram filhos com a síndrome congênita do Zika e para aquelas com laudos médicos que comprovem a incapacidade para o trabalho decorrente de Chikungunya;
- Implementar protocolo de atendimento à saúde pós-chikungunya com acesso a fisioterapia, medicamentos adequados para dor e suporte psicológico;
- Viabilizar mecanismos de proteção para situações de impedimento ao trabalho decorrentes das sequelas crônicas das arboviroses;
- Garantir o acesso a informações sobre exames, diagnósticos e tratamento;
- Garantir o acesso a informações sobre direitos e acesso à justiça em todos os seus níveis: garantir o acesso à justiça caso a caso (Defensorias Públicas) através de ações coletivas, através do monitoramento da execução de políticas e alocação de recursos, bem como monitorar a sua execução (Ministério Público Federal)
- Garantia de organismos públicos de garantia de direitos humanos (tais como ministérios e secretarias) voltados para o combate ao racismo e as desigualdades de gênero com orçamento próprio para o desenvolvimento de ações que garantam a diminuição das desigualdades;
- Discussão social ampla sobre planejamento familiar e aborto como parte do exercício dos direitos reprodutivos de homens e mulheres dando visibilidade ao impacto que a violação desses direitos traz para a vida e a saúde das mulheres;
- Estabelecer convênios entre as Defensorias Públicas estaduais e as secretarias estaduais para celeridade na obtenção de laudos médicos e encaminhamento para pedido de alvará judicial para interrupção da gestação em casos individuais; bem como ações de indenização ou solicitação de acesso a medicamentos e tratamentos especializados conforme as necessidades das mulheres e as crianças com a síndrome congênita da zika;
- Apoiar decisões judiciais em andamento no Supremo Tribunal Federal para descriminalizar o aborto e garantir o direito das mulheres e adolescentes ao aborto legal e apoiar as mulheres que decidem não continuar suas gravidezes e enfrentam riscos de saúde agravados associados à infecção por zika;
- Adotar e implementar nos serviços de saúde o modelo de redução de danos, que busca garantir que as mulheres tenham acesso a um aconselhamento cientificamente baseado e neutro. Este modelo foi implementado em outros contextos com leis de aborto igualmente restritivas, como o Uruguai, antes da mudança da legislação, descriminalizando a prática do aborto nos primeiros meses de gravidez. Esse aconselhamento neutro inclui informações sobre os riscos associados a diferentes meios para induzir o aborto de forma segura e sem riscos para a saúde e para a vida das mulheres, além de sinais de complicações que requerem atenção imediata;
- Políticas de controle de arboviroses estruturais e efetivas que não invoquem apenas a responsabilização do indivíduo;

- Garantir a toda população o exercício dos direitos humanos relacionados à saúde sexual e reprodutiva, por meio de políticas públicas e da alocação de recursos suficientes.
- Formação dos agentes dos sistemas de garantia de direitos relacionados à saúde, educação e crianças e adolescentes tendo como eixo o cuidado como paradigma ético para lidar com situações de vulnerabilidades;
- Treinar os profissionais da saúde sobre os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e como encaminhar as mulheres para serviços seguros e legais de aborto;
- Garantir acesso equânime aos serviços de saúde, considerando as dificuldades das famílias que residem longe das capitais e centros urbanos.

POLÍCIA GENOCIDA  
PARE DE MATAR  
NOSSYS ALUNXS.

MANIFESTAÇÃO CONTRA VIOLÊNCIA POLICIAL NAS FAVELAS DO RIO

CRÉDITO: TOMAZ SILVA/AGÊNCIA BRASIL EM FLICK.COM DA AGÊNCIA BRASIL FOTOGRAFIAS



**MISSÃO 3: AUMENTO  
VERTIGINOSO DA  
VIOLÊNCIA POLICIAL  
NAS FAVELAS DO RIO  
DE JANEIRO**

# Missão 3: Aumento vertiginoso da violência policial nas favelas do Rio de Janeiro

## 1. Contexto

### 1.1 Uma nova inflexão na militarização e o genocídio dos moradores dos territórios populares e negros

A relação do Estado com os territórios populares fundada no padrão disciplinar-repressivo é histórica. Apesar das especificidades e variações observadas ao longo da história, perpetua-se uma lógica baseada em dispositivos de controle estruturados pela violência do Estado e fundados na repressão e no racismo.

No entanto, a partir de 2009, percebe-se que os megaeventos realizados no Rio de Janeiro – em especial a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 – representaram uma inflexão, na medida em que expressam um novo período de aprofundamento desse padrão de relação do Estado com as favelas, periferias e territórios populares.

Com o agravamento dos dispositivos de violência, militarização e racismo, é possível denominar este padrão de intervenção como uma política de genocídio do povo negro<sup>39</sup>, na medida em que a maioria da população assassinada nestes territórios é negra<sup>40</sup>, acentuando ainda mais o estigma social vivido por seus moradores.

Assim, pode-se dizer que esse padrão de relação do Estado com os territórios populares se manifesta pela militarização das favelas e periferias, assim como pelo genocídio e superencarceramento da população negra. Há vários indícios do impacto direto da realização da Copa do Mundo da FIFA sobre o aumento do encarceramento na cidade do Rio de Janeiro.

O relatório temático “Megaeventos, Repressão e Privação de Liberdade no Rio de Janeiro”, produzido pelo Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPC), lançado no final de 2014, apontou um aumento considerável da população carcerária, que passou de 33.267, em 2013, para 38.568, no ano seguinte, e sugere que esse acréscimo pode estar conectado com a preparação para os megaeventos<sup>41</sup>

No que se referem aos assassinatos em decorrência da violência policial, na maior parte dos casos, letalidades encobertas pela utilização do “auto de resistência”, percebe-se seu agravamento também no marco dos megaeventos, como um dos pontos principais da agenda política de segurança pública brasileira e do Rio de Janeiro, em especial.

As atualizações e continuidades das políticas de segurança pública implementadas no Brasil são atravessadas pelo racismo institucional intrínseco à lógica da “guerra às drogas”. O genocídio do povo negro enquanto política de Estado é a expressão mais concreta deste quadro, no qual a utilização do “auto de resistência” desempenha um papel central, correspondendo a um dos principais dispositivos de gestão governamental das mortes nos territórios de favelas e periferias.

No auto de resistência, parte-se do pressuposto de que o agente policial em serviço estaria agindo em legítima defesa e que a morte foi resultado de um confronto, perpetuando uma cultura de culpabilização da vítima, que seria responsável pela própria morte. No entanto, o que se percebe é a utilização do auto de resistência como instrumento de manobra do Estado para encobrir as execuções extrajudiciais de moradores de favelas e periferias, mostrando-se como o ápice de uma política racista e seletiva que marca a segurança pública desde sua gênese.

Apesar da Resolução nº 8, emitida em 2012 pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da Resolução nº 553 da Polícia Civil do Rio de Janeiro, em 2011, e posterior Portaria nº 617 do mesmo órgão, a mudança do nome do dispositivo ou de normas procedimentais não garantem a alteração do modelo de segurança pública em vigência, que autoriza que o Estado mate. É urgente a mudança da lógica bélica que permeia as ações do Estado.

<sup>39</sup>A maioria da população brasileira (50,7%) é formada por negras/os, segundo censo do IBGE de 2010. Entende-se por genocídio do povo negro a política permanente de eliminação física dos negros pelo Estado - seja pela violência direta e letal do Estado, seja pelo cerceamento dessa população no acesso a serviços públicos básicos. A população negra é a que possui menos acesso à saúde, educação e emprego, além de ter renda 40% inferior a de trabalhadores brancos. Como resultado desse processo de empobrecimento e criminalização da população negra brasileira, de cada 100 pessoas que sofreram homicídio no Brasil no ano de 2015, 71 eram negras (Fonte: Atlas da Violência, 2017). Analisando especificamente os dados referentes à cidade do Rio de Janeiro, foi possível verificar a manutenção do mesmo padrão. De acordo com o relatório publicado pela Anistia Internacional no ano de 2015, sobre as execuções extrajudiciais e homicídios praticados pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro, entre os anos de 2010 e 2013, das 1.275 vítimas de homicídio, 99,5% eram do sexo masculino, 79% eram negros e 75% possuíam idade entre 15 e 29 anos de idade (Fonte: Você matou meu filho: homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro, 2015).

<sup>40</sup>Destaca-se que a categoria negra(o) ou população negra utilizada neste relatório engloba as categorias “preto(a)” e “pardo(a)”, seguindo o mesmo padrão adotado pelos especialistas no tema das relações raciais e pelas instituições de pesquisa públicas e privadas do país.

<sup>41</sup>MEPCT/RJ. Megaeventos, Repressão e Privação de Liberdade no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: ALERJ, 2014, p.44.

O contexto da preparação para os Jogos Olímpicos, conforme já abordado anteriormente, traz consigo o agravamento do militarismo com a subsequente ampliação do Estado policial e, logo, da letalidade policial. De acordo com os dados do próprio Instituto de Segurança Pública (ISP), de 2012 para 2013, o número de autos de resistência sobe de 381 para 416 no estado, subindo novamente para 584, em 2014, e para 349 mortes<sup>42</sup> apenas na primeira metade de 2015.

Nesse sentido, percebe-se que a militarização da segurança pública e seus efeitos, seja por meio das megaoperações, seja por meio das ocupações militares permanentes do Exército ou da PM, mantêm dispositivos de agravamento de controle e de extermínio da população negra e pobre. A desmilitarização, no sentido de interrupção da lógica bélica que atravessa as políticas de segurança pública, deve também se refletir sobre o direito penal.

## 1.2 Austeridade e repressão

As políticas econômicas de austeridade adotadas pelo Estado brasileiro, sobretudo a partir do golpe político de 2016, permitem identificar uma nova inflexão no padrão de relação do Estado com os territórios populares. Tais políticas incidem sobre o grave aumento da pobreza urbana, decorrente da redução dos programas sociais e do aumento do desemprego.

Concomitantemente, percebe-se o agravamento da criminalização da pobreza e da militarização dos territórios ocupados pelos mais pobres, tornados inimigos na metáfora da “guerra às drogas” construída pelo poder público e pela grande imprensa. Assim, a partir da atuação policial pautada no estereótipo do inimigo resultante da punibilidade seletiva praticada pelas instituições policiais – e reforçada pelo judiciário –, os pobres e negros comporiam as “classes perigosas” a serem combatidas, o que justificaria as violações dos direitos humanos nas operações policiais nestas áreas.

Segundo o Atlas da Violência, publicado em 2017, o Rio de Janeiro é o estado que registrou o maior número de mortes em decorrência de intervenção policial - foram 926 pessoas assassinadas pela polícia apenas em 2015<sup>43</sup>. Dados divulgados pelo próprio Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP, demonstram o aumento do recrudescimento da violência policial no cenário de crise do estado, considerando o aumento de 45,3% dos homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial (denominado autos de resistência) no primeiro semestre de 2017 em relação a 2016, subindo de 400 para 581 casos.

Quatro territórios tornaram-se emblemáticos desse processo de militarização e sua conexão com o genocídio negro no país: as favelas, as periferias (em especial a Baixada Fluminense), as ruas (atingindo a população vivendo em situação de rua) e o sistema penitenciário: todos ocupados majoritariamente pela população negra<sup>44</sup>.

Nesta missão, toma-se o caso do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, como ilustrativo de uma situação que, de fato, é generalizada e atinge outras cidades no país. Os casos não esgotam as consequências irreparáveis do atual modelo de segurança pública implementado e mantido no país no decorrer de sua história. Apenas demonstram como a questão perpassa estruturas muito mais profundas desse sistema.<sup>45</sup>

## 2. A Missão nos territórios

A Missão da Plataforma Dhesca sobre violência policial foi realizada no Rio de Janeiro entre os dias 9 e 12 de setembro de 2017, abordando as seguintes problemáticas: (i) a crise dos estados imposta pelas políticas de austeridade e suas consequências sobre a pobreza urbana; (ii) o agravamento da violência policial; (iii) o aumento de pessoas acometidas por doenças psicossomáticas; (iv) suspensão das aulas (suspensão do calendário escolar regular), em decorrência das ações policiais, e seus impactos sobre a vida das crianças e adolescentes; (v) o caso de Rafael Braga, preso de forma arbitrária desde as manifestações de junho de 2013.

<sup>42</sup>Dados disponíveis em: <<http://www.isp.rj.gov.br/dadosoficiais.asp>>, acessado em setembro de 2015.

<sup>43</sup>O Atlas da Violência 2017 é resultado de um estudo realizado pelo IPEA em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O documento completo pode ser acessado aqui: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30253](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30253)

<sup>44</sup>Em relação ao sistema prisional especificamente, de acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), do Ministério da Justiça, divulgado em junho de 2015, 67% da população carcerária no Brasil é negra.

<sup>45</sup>Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, ver o Relatório Final do Projeto Militarização das Favelas: impactos na vida dos jovens negros e negras do Fórum de Juventude do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B3R3qr3heznOYXdGLTIHToNzQ2c/view>

A Missão foi organizada pela Plataforma DHESCA, conjuntamente com a ONG Justiça Global, organizações locais do Complexo do Alemão, Instituto Raízes em Movimento, Coletivo Papo Reto, pelo grupo de pesquisa Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) e pelo relator encarregado desta Missão. Além disso, contou com o apoio e a participação das seguintes organizações: Campanha pela Liberdade de Rafael Braga, Centro de Direitos Humanos de Nova Iguaçu, Fórum Grita Baixada, Fórum Social de Manguinhos, Coletivo Fala Akari, IBASE e Redes da Maré.

No desenvolvimento da Missão, o relator responsável participou das seguintes atividades:

**1) Encontros no Complexo do Alemão**, que possibilitaram a oitiva de depoimentos sobre os impactos da violência com: (i) as mães de jovens moradores vítimas fatais da violência policial; (ii) mães e pais de crianças e adolescentes em idade escolar, com foco nas consequências da violência policial sobre o funcionamento das escolas e sobre o acesso a elas; (iii) profissionais da área da saúde, com foco sobre as consequências da violência sobre a saúde das/os moradores da comunidade.

As atividades foram realizadas nos dias 9, 10 e 12 de setembro, na Vila Olímpica e na sede do Instituto Raízes em Movimento, com a participação das seguintes organizações: Instituto Raízes em Movimento, Coletivo Papo Reto, Justiça Global, Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) e da Campanha pela Liberdade de Rafael Braga.

**2) Encontro com mães de vítimas fatais da violência policial em diversas favelas e comunidades no Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense.** Atividade realizada no dia 11 de setembro, na sede da Rede de Comunidades, com a participação das seguintes organizações: Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Nova Iguaçu, Fórum Social de Manguinhos, Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência, Justiça Global, Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) e Campanha pela Liberdade de Rafael Braga.

**3) Encontro com organizações, redes e ativistas que atuam em diversas favelas e territórios populares** na cidade do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, com o objetivo de registrar denúncias sobre violações de direitos humanos associados à violência policial, do qual também participaram representantes do coletivo da campanha pela liberdade de Rafael Braga. Atividade realizada no dia 11 de setembro, na sede da ONG Justiça Global, com a participação das seguintes organizações: Campanha pela Liberdade de Rafael Braga, Centro de Direitos Humanos de Nova Iguaçu, Fórum Grita Baixada, Fórum Social de Manguinhos, Coletivo Fala Akari, IBASE, Justiça Global, Observatório das Metrôpoles e Redes da Maré.

## 2.1 O caso do Complexo do Alemão

O Complexo do Alemão está situado na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, sendo composto por 15 comunidades: Itararé, Joaquim de Queiróz, Mourão Filho, Nova Brasília, Morro das Palmeiras, Parque Alvorada, Relicário, Rua 1 pela Ademas, Vila Matinha, Morro do Piancó, Morro do Adeus, Morro da Baiana, Estrada do Itararé, Morro do Alemão e Armando Sodré.

Segundo dados do censo do IBGE (2010), a população do Complexo do Alemão era de 60.555 habitantes, vivendo em 18.226 domicílios.<sup>46</sup> Desde 2012, foram instaladas no bairro Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs<sup>47</sup>, mas a violência segue sendo um dos seus principais problemas, agora agravada pela militarização do território e pelo aprofundamento da violência policial.

O caso do Complexo Alemão é bastante ilustrativo da militarização e da violência policial que acontece cotidianamente nos territórios populares do Rio de Janeiro, como também em diversas outras grandes cidades. Segundo o site Fogo Cruzado, que monitora a incidência de tiroteios e violência armada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro,<sup>48</sup> no intervalo de um ano, entre 05 de julho de 2016 e 05 de julho de 2017, foram registradas 225 notificações ligadas a tiroteios e/ou disparos de arma de fogo no Complexo do Alemão.

Durante a Missão, buscou-se investigar os impactos desta violência policial sobre quatro dimensões fundamentais da vida: a) o assassinato de jovens moradores, vítimas da violência policial; b) o direito à educação de crianças e adolescentes; c) o direito à saúde das/os moradores; d) o acesso aos equipamentos e serviços públicos na comunidade; e) o direito à inviolabilidade do domicílio. Tendo em vista a grave situação de medo e a coerção vivida pelos moradores, optou-se por preservar a identidade das/os depoentes, omitindo seus nomes verdadeiros de forma a protegê-los e a seus familiares de ameaças de morte e processos judiciais.

<sup>46</sup>Cf. <http://www.riomaissocial.org/territorios/complexo-do-alemao/>

<sup>47</sup>A UPP do Complexo do Alemão é constituída pelas seguintes UPPs: UPP Nova Brasília, UPP Fazendinha, UPP Alemão, UPP Adeus/Baiana

<sup>48</sup>O Fogo Cruzado, segundo o próprio site mantido pelo projeto, “é uma plataforma digital colaborativa que tem o objetivo de registrar a incidência de tiroteios e a prevalência de violência armada na região metropolitana do Rio de Janeiro através de um aplicativo para tecnologia mobile combinado a um banco de dados”. Ver <http://fogocruzado.org.br/>

### a) O assassinato de jovens vítimas da violência policial

A Missão se encontrou com duas mães que tiveram seus filhos assassinados pela polícia e que relataram o drama vivido no Complexo do Alemão.

No primeiro caso, Patrícia teve seu filho assassinado em 2014, quando ele tinha 20 anos. Paulo, seu filho, era moto táxi, e foi baleado pelas costas sem ser abordado. No dia do fato, acontecia uma manifestação contra a prisão arbitrária de um morador, Romarinho, e os policiais tentavam reprimir a mobilização da comunidade, da qual os moto táxis também participavam, incluindo Paulo.

De acordo com Patrícia, o policial acusado deu depoimentos contraditórios durante a investigação e o Estado só reconheceu a morte de um inocente pela polícia porque a bala ficou alojada no corpo de seu filho, o que permitiu a realização da perícia e a comprovação de que a bala que o matou veio da arma do policial.

Mesmo assim, o policial responsável ainda não foi condenado e Patrícia segue na luta para levar o processo a júri popular: “o que eu mais quero é ver o policial preso para que não aconteça mais isso com os filhos de outras pessoas”. Para ela, “é muito triste ter que provar que meu filho era uma pessoa boa e ainda escutar piada dos policiais.” Paulo deixou dois filhos que hoje são sustentados pela mãe.

A própria ideia de ter que provar a inocência parece absurda nestes casos de violações de direitos, já que mesmo que fossem pessoas ligadas ao crime, deveriam ter sido presas e não sumariamente executadas. Patrícia expressa isso com muita nitidez: “a polícia deveria abordar e prender se fosse o caso, mas não pode matar. O governo tem que parar com esta forma de agir. O que a gente conseguiu? Mais policial, mais policial, eu não entendo por que se mata tanto à toa...”. E com indignação se pergunta: “Que país é esse? Que governo é esse? Que lei é essa?”

Patrícia relata ainda que Paulo chegou na Unidade de Pronto Atendimento sem seus bens, como dinheiro e até o relógio que usava: “Você está sofrendo, você vê o desrespeito”. Conforme relata, “quando meu filho morreu, veio a Delegacia de Homicídios e o policial me perguntou: ‘você sabe que foi uma bala de fuzil?’ [o que caracterizaria um tiro proveniente do tráfico de drogas]. E eu imediatamente respondi: você quer o que? Quer mudar o meu depoimento?” Mas as situações de coerção não cessaram aí, como ela mesma relata: “Outra vez, no depoimento de uma testemunha, o policial, mostrando as fotos do meu filho, perguntou: ‘estas tatuagens são de cadeia?’, mas meu filho tinha tatuagens com os nomes dos filhos e da esposa. Eles pensam que nós somos burros porque somos favelados.”

Na opinião de Patrícia, o caso de Paulo foi parcialmente esclarecido porque o filho “tinha uma carteira militar, o pai é sargento da marinha”, e porque “não foi possível forjar nada”. Atualmente o caso segue sendo acompanhado pelo Ministério Público.

No segundo caso, o filho de Tânia, Pedro, foi assassinado com um tiro na testa disparado por um policial, neste ano, no dia 26 de abril, quando tinha 16 anos. Conforme ela relata, “Pedro saiu do colégio às 12h30, passou em casa, e foi com um colega ver uma manifestação que acontecia no Alemão: o policial deu quatro tiros e também tentou matar o colega que estava com o meu filho, para não deixar ele socorrer o meu filho e não deixar testemunhas. O coleguinha dele teve que correr para o beco para fugir. O policial também não socorreu o menino e até hoje não teve perícia no local. O fato é que meu filho morreu ali mesmo. Segundo o perito falou, ele viveu no máximo 2 minutos depois do tiro.”

A polícia alega que Pedro morreu com uma bala perdida. No entanto, Tânia tem o relato de testemunhas e diz que escutou depoimentos de pessoas de que o policial assassino, “em conversas informais, admite que queria matar um outro menino que estava usando uma lanterna a laser, mas que, nervoso, acabou atirando em Pedro”.

Com lágrimas nos olhos, Tânia relata com detalhes: “o caso foi tratado com desprezo, o corpo do meu filho ficou das 10h às 14h aguardando ser recolhido. Na polícia, o inspetor batia na mesa, violência total, me perguntando: ‘a Srª tem certeza que o seu filho não é bandido? A Srª tem que provar. Quando eu mostrei o histórico escolar do meu filho, o inspetor se admirou: ‘Ele nunca repetiu?’. E eu fui mostrando que meu filho não era vagabundo e ele foi se acalmando.” O policial me disse que se eu quisesse investigar a morte do meu filho, eu teria que investigar por mim mesma. De fato, eles nunca investigaram, a bala está na parede do local onde ele morreu até hoje. Mas eu vou provar que foi um policial que matou meu filho caçula. Eu quero respostas.”

Tânia mora há 26 anos no Alemão e tem uma grande família vivendo lá: “eu tenho nove irmãos homens. Todo mundo mora no Alemão, nossos filhos nunca se envolveram com o tráfico.” Mas, segundo ela, “depois da UPP é que a situação virou um inferno. A polícia não quer saber quem é bandido e quem não é”. Ela relatou um fato acontecido uma semana antes da morte de seu filho: “de manhã bem cedo, eu estava andando no beco para pegar a Kombi para ir trabalhar. Um policial colocou o fuzil no meu peito e falou: ‘você vai pra onde vagabunda?’ Mandou eu voltar e eu tive que retornar para a casa e perder o dia de trabalho”.

Todo este drama fez com que Tânia tivesse que sair da sua casa no Alemão. Como ela mesma diz, “o delegado falou que eu tinha que sair, que eu corria um risco muito grande ficando aqui. Ele disse que não podia me colocar no programa de proteção a testemunhas porque o programa estava falido. Mas eu não vou me arriscar ficando aqui, assim, eu decidi sair e hoje eu pago R\$ 700,00 de aluguel. E eu não consigo alugar a minha casa no Alemão, porque ninguém quer morar em uma casa que está marcada”.

De fato, o drama vivido por Tânia atingiu outras famílias do Alemão. Conforme relatos dos presentes, nos meses de abril e maio deste ano, foram assassinadas cerca de oito pessoas por policiais da UPP, atingindo crianças, jovens e senhoras. Neste período, os confrontos eram quase diários e a situação só melhorou com a transferência, ocorrida há cerca de dois meses, do comandante geral da UPP, conhecido como Zuma, também responsável pela invasão das casas dos moradores no Alemão<sup>49</sup>. Segundo outro morador presente, a forma excessivamente violenta de atuação do comandante Zuma incentivou, inclusive, o tráfico a se rearmar para combatê-lo: “se ele ficasse mais tempo, não sei o que aconteceria”, opinião que é compartilhada por Patrícia, que afirma que “agora as pessoas voltaram a ficar mais na rua”.

Em ambos os casos, as mães relataram o descaso da Polícia Civil com a investigação, que fica toda a cargo dos familiares. Ambas tiveram que ir atrás de testemunhas e fazer a investigação por conta própria. Também falaram sobre o papel da mídia nesse processo, já que quando o caso ganha algum espaço na imprensa, a polícia tende a atuar mais na investigação, como aconteceu no caso de Paulo. O que leva a mãe de Pedro a questionar: “tudo acontece pela mídia, então meu filho não é importante porque não ganhou mídia?” Todo esse processo, que perpetua a violência do Estado sobre os familiares mesmo após o assassinato, deixa marcas profundas. Patrícia contou que, hoje, não consegue lidar com policial militar, sempre que vê alguém fardado sente como se fosse o assassino de seu filho.

Cabe registrar que no caso do assassinato dos filhos de Patrícia e Tânia, ambos os responsáveis foram policiais da UPP.

Estes dois casos são ilustrativos de uma situação generalizada, como será observada nos demais depoimentos registrados neste relatório, e denunciam nitidamente um quadro sistemático de violação dos direitos humanos. Além disso, estas denúncias levantam fortes indícios de que os impactos econômicos sobre o aumento da pobreza estão acompanhados diretamente pelo agravamento da militarização dos territórios populares.

## **b) Impacto sobre a educação das crianças e adolescentes**

A Missão da Plataforma se encontrou com seis mães e um pai de criança, todos moradores do Complexo do Alemão, para conversar sobre o problema do impacto da violência sobre as crianças, em especial em relação ao acesso à escola. Desta conversa, ressaltam-se as seguintes violações de direitos humanos decorrentes desta situação:

### **- Impactos sobre o acesso à escola**

Nos dias de conflito ou de operações militares na comunidade, as pessoas ficaram impossibilitadas de circular pelas ruas e as crianças e adolescentes foram, conseqüentemente, impedidas de chegar às escolas, ocasionando o risco do seu desligamento por conta do número de faltas. A situação é agravada nos casos de famílias inscritas no programa Bolsa Família, uma vez que o desligamento significa a perda deste benefício. Como já mencionado anteriormente, só no período de janeiro a julho de 2017, foram registrados 195 dias com tiros, o que permite constatar o enorme impacto das ações policiais sobre o acesso dos alunos aos estabelecimentos escolares.

Jorge tem cinco filhos, sendo duas meninas, de 3 e 6 anos, e três meninos, de 8, 9 e 12 anos - sua filha de seis anos perdeu a matrícula este ano devido às faltas. Na sua atual situação, isso é ainda mais grave porque está desempregado e vivendo do benefício do Programa Bolsa Família. Além disso, seu filho de 10 anos está apresentando dificuldades na leitura. Como ele afirma, “a pacificação não é pacificação, é terror sobre a comunidade. A gente sai de casa e não sabe se vai voltar”. Ele compara a situação atual com a anterior e registra que “antes não tinha bala perdida. Agora, estou traumatizado. Uma vez, atravessando um beco para levar meus filhos à escola, tive que me jogar com eles no chão para não levar um tiro. O policial não quer saber, a família dele não mora aqui. Quantas pessoas eu perdi na comunidade...”

<sup>49</sup>A invasão das casas dos moradores por policiais da UPP está fartamente documentada pela imprensa e por organizações sociais que atuam no Complexo do Alemão. Ver, entre outras, as seguintes notícias: <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/moradores-denunciam-invasao-de-casas-por-pms-no-complexo-do-alemao-16032017>; <https://extra.globo.com/casos-de-policia/policiais-ocupam-sem-permissao-casas-de-familias-no-complexo-do-alemao-20980691.html>; <http://g1.globo.com/globo-news/jornal-globo-news/videos/v/moradores-do-complexo-do-alemao-denunciam-invasao-de-casas-por-policiais/5823875/>. Posteriormente, em decorrência de ação ajuizada pela Defensoria Pública do Estado pedindo a saída dos PMs, a justiça determinou a desocupação das casas, cf. <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-04-28/justica-manda-pm-desocupar-casas-de-moradores-no-complexo-do-alemao.html>.

Márcia reforça este problema relatando o caso da escola municipal Domingos Bebiano. Conforme seu depoimento, “com a escola não tem negociação, a direção alega que se as outras crianças conseguem chegar, as crianças do Alemão também têm que ir, não podem faltar”. Em sua opinião, o Conselho Tutelar também não tem sido capaz de enfrentar este problema: “o Conselho Tutelar não protege uma criança que é jogada no muro e revistada, mas coloca um terror sobre as mães se os filhos faltam às aulas em decorrência da violência.”

Janaína, mãe de cinco filhos em idades que variam de 3 a 21 anos, também viveu o mesmo problema. Em março de 2017, foi obrigada a retirar a sua filha do EDI – Espaço de Desenvolvimento Infantil – devido às faltas: “eu já estava com três notificações de faltas, e já estava sendo ameaçada de ser chamada pelo Conselho Tutelar, assim, tive que tirar minha filha de lá. O problema é o deslocamento, tem lugares que não dá mais para passar. Os diretores, mesmo quando são comprometidos, não moram na comunidade, não conhecem a realidade. E muitas vezes se comportam no sentido de punir e coagir. As políticas que deveriam nos amparar, nos punem.”

Graça faz coro aos depoimentos das demais mães e pais, argumentando que “o maior problema é a indiferença das escolas, elas estão no entorno do Complexo do Alemão, recebem, na sua maioria, alunos do Alemão, mas são indiferentes, dão falta na ausência dos alunos, não importando se esta falta é decorrente da impossibilidade de se chegar na escola em razão dos tiroteios. Se faltou, é responsabilidade dos pais.”

O problema é que isso não prejudica somente a criança, mas toda a família, já que muitas mães dependem do Bolsa Família e as faltas podem levar a perda desse benefício. Segundo os relatos, as escolas alegam que atendem outras crianças e que não podem fazer nada. Na escola do seu filho, Graça comenta que é exibida uma faixa: “aqui é um lugar de paz”, mas, segundo ela, “a escola não se junta para realizar nenhum movimento pela paz, a escola não acolhe, é mentira, ela chama o Conselho Tutelar, é coercitiva”.

As crianças não vivem apenas o problema de chegar à escola, mas também o de voltar para casa quando as escolas fecham suas portas em decorrência das operações policiais. Marcela denuncia o fato: “quando tem tiroteio, a escola fecha as portas e manda as crianças para a casa, ficando sujeitas às balas perdidas”, o que também é confirmado por Jorge, que diz que seu “filho já voltou diversas vezes no meio do tiroteio”.

#### **- Impactos emocionais e a reprodução do estigma sobre as crianças**

Por meio dos relatos colhidos durante a missão, foi possível perceber que as escolas situadas no entorno do Complexo do Alemão não estão preparadas para lidar com a situação de violência na qual se encontram inseridas.

Um primeiro impacto sobre as crianças e adolescentes se refere ao sentimento de medo e insegurança decorrente da violência policial. Como Márcia registra, “meu neto, quando escuta um tiro, não consegue sair do quarto, o direito de ir e vir não existe mais. Ouviu um tiro, as pessoas já estão correndo”.

No último tiroteio, ocorrido alguns dias antes do nosso encontro, seu neto, de apenas 6 anos, fez um muro com colchões em seu quarto, onde ficou todo tempo junto com seu cachorro por medo do barulho. Por conta das faltas, o menino já recebeu um recado de que teria sua matrícula suspensa. Janaína reforça o problema do impacto dos tiroteios na comunidade, denunciando que “o que vai para mídia não é nada, quase todos os dias tem tiroteio, matam gente quase todos os dias. Minha filha identifica qualquer barulho com tiro, o que está no Estatuto da Criança e do Adolescente não é assegurado.”

Janaína trabalha no serviço de limpeza de um hospital e tem que sair cedo de casa. O depoimento dela denuncia graves situações de agressão verbal contra moradores. Em um dos casos, saindo de casa às 4h45 da manhã para ir trabalhar, foi abordada por um policial em um beco que tinha que atravessar para chegar à rua principal. Como ela relata, o policial a abordou aos gritos perguntando: “Tá indo pra onde, porra? Tem que ser muito puta pra tá na rua essa hora!”.

Com tristeza, ela constata, “está tudo tão doente. Tenho um filho de 21 anos e é muito triste criar um filho nesse contexto. As crianças escutam o tempo inteiro ‘a gente vai ser esse bagulho aí mesmo’, tá difícil levantar a autoestima. Minha filha menor, quando escuta um barulho, me pergunta: ‘mamãe, é tiro?’. Quantas vezes eu tive que ligar o rádio bem alto para tentar esconder o barulho dos tiros.”

Ângela relata que seu filho sofre o mesmo problema de estigma na escola em que está matriculado, na 8ª série. Chamada por um professor, ela denuncia que foi ameaçada: “O professor me disse: ‘seu filho está me olhando de cara feia como se estivesse me ameaçando, da próxima vez vou chamar o Conselho Tutelar.’”

Elza é mãe de dois filhos que já sofreram diretamente os impactos da violência policial e, por conta disso, afirmou que ficou bastante traumatizada, inclusive passando por tratamento médico. O filho mais velho, de 17 anos, foi baleado e preso na operação da força nacional, e só depois de uma semana na detenção foi liberado com uma menção do Estado reconhecendo o equívoco. Até hoje, Elza e seu filho, que é moto táxi, lutam na justiça pelo recebimento de uma indenização por danos morais. Já sua filha mais nova, em 2007, quando tinha 3 ou 4 anos, sofreu queimaduras ao se jogar no chão durante um tiroteio, quando deitou-se sobre uma bala recém disparada.

## - Impactos sobre a vida comunitária

A violência também bloqueia o desenvolvimento da vida cotidiana, incluindo as coisas mais simples, como comprar pão, ficar na rua conversando com amigos, frequentar as praças e os espaços públicos da favela. Como Janaína registra, “pela manhã, tem que comprar pão, aí você tem que ver se dá pra sair de casa naquele momento. Tem dia que não dá pra comprar pão”.

Situações como essas acontecem porque, segundo as(os) presentes, as operações policiais não têm hora para acontecer, deixando todos(as) os(as) moradores vulneráveis ao início dos confrontos a qualquer hora do dia ou da noite. Márcia sentencia: “as senzalas contemporâneas são as favelas que aprisionam”.

De acordo com Jorge, “o que se escuta lá fora é que a gente está defendendo o crime. Mas ninguém reflete que durante 40 anos o tráfico foi a assistência social da favela e nunca atrapalhou o direito de ir e vir das pessoas. Aí vem o governo com suas políticas bem elaboradas, mas sem conhecer a realidade.” Márcia complementa: “quando colocam reforço escolar, judô, creche dentro de uma unidade da UPP, o governo não entende que se colocarmos nossos filhos lá, estamos colocando suas vidas em risco. A bala come, o sangue derrama 24 horas no Alemão”.

O sentimento de todos os familiares presentes na reunião era de que a situação vinha piorando ao longo dos últimos meses, com a intensificação dos tiroteios, ocasionando o fechamento de escolas várias vezes em um mesmo mês. Por estas razões, o sentimento dessas mães e pais é da eterna e sistemática punição. Como argumenta Márcia: “pra gente é punição, a gente é punido, as crianças são punidas, o Estado é usado para nos punir, a mensagem do Conselho Tutelar também é baseada na punição... a escola está desumanizada”.

## c) o direito à saúde dos moradores

A Missão se encontrou com três profissionais da saúde que atuam no Complexo do Alemão, em diferentes áreas, para conversar sobre os impactos da violência policial sobre a saúde das(os) moradores. Especialmente sobre a saúde mental, dado que, para muitas das pessoas com quem conversamos ao longo desses dias, trata-se da dimensão mais invisibilizada no debate sobre os impactos da violência urbana.

Joana trabalha no CAPS João Ferreira há 8 anos atendendo pacientes com transtornos psiquiátricos. Por atuar na região desde antes da instalação da UPP, ela consegue notar as diferenças decorrentes dessa ocupação policial permanente. Segundo seu relato, no período anterior à UPP, as operações policiais tinham horários para acontecer. Hoje, os conflitos se irrompem a qualquer momento, colocando a necessidade de pensar estratégias para evitar que os agentes de saúde estejam no meio do confronto, ao mesmo tempo em que precisa liberar os moradores que trabalham no CAPS com segurança.

Por conta de seu trabalho de atendimento e acompanhamento dos pacientes, Joana ressaltou a importância dos agentes comunitários de saúde que, além do seu conhecimento sobre o território, possuem a confiança dos moradores. Nesse sentido, chama atenção a denúncia relatada por Joana quando, em 2011, logo após a instalação da UPP, policiais começaram a usar os coletes de identificação dos agentes comunitários de saúde para entrar nas casas de moradores. Esse processo abalou a confiança de muitos moradores nos agentes, impactando diretamente na atuação do programa Saúde da Família, além de ter causado transtornos psicológicos a muitos agentes, que também passaram a ser atendidos no CAPS.

De acordo com Joana, muitos de seus pacientes possuem traumas relacionados à violência policial. Como exemplo, ela relatou o caso de uma de suas pacientes que possui um trauma de pessoas com uniforme. Em um episódio, quando a paciente estava no CAPS, um policial entrou no local e ela chegou a ir para cima dele, “com mão leve, sem machucar”, ao que o policial respondeu com um chute que a jogou contra a grade. A ação foi filmada e o policial está sendo processado pela conduta, no entanto, o quadro da paciente se deteriorou desde então.

Em outra ocasião, Joana viu um de seus pacientes dentro do camburão, sendo levado por policiais militares para a delegacia junto com um colega. Ela relata que tentou explicar aos policiais o quadro de saúde de seu paciente, que naquele momento estava sem medicação, mas não houve negociação. Segundo os policiais, seu paciente estava sendo levado por desacato. Joana o acompanhou à delegacia até o momento em que os dois foram liberados, mas, na saída, ouviu de um policial: “sorte deles que você estava aqui”.

Sobre esse ponto, Joana resalta que seu trabalho envolve muito diálogo e negociação “com os dois lados, com a polícia e com os meninos do tráfico”. Contudo, ela relatou encontrar mais resistência pelo lado dos policiais, que muitas vezes prendem e agridem seus pacientes, não levando em consideração seu quadro de saúde. Para ela, esse episódio ilustra as lógicas distintas de serviços públicos do Estado que não se encontram: “explicar para um policial militar que aquela pessoa não vai se enquadrar no que ele diz é como um afronta para eles”.



Joana também denuncia a violência dentro do próprio serviço de saúde, expressa pelo livre acesso de policiais às unidades. Por conta dos inúmeros problemas decorrentes dessa presença, conseguiu negociar com o comandante local a proibição da entrada de policiais nos CAPS e nas clínicas da família que atendem o Complexo do Alemão. Sobre esse ponto, vale ressaltar que a presença de policiais nas unidades de saúde também foi muito denunciada pelas mães vítimas da violência do Estado. Segundo seus relatos, quando os feridos por policiais são socorridos, muitas vezes pelos próprios moradores, esses policiais possuem livre acesso às unidades de saúde, recebendo as primeiras informações médicas, além de intimidarem os familiares das vítimas.

Flávia trabalha no CAPS Miriam Makeba há 3 anos, especializado nos cuidados em saúde mental para usuários de álcool e outras drogas. Assim como Joana, Flávia também relatou a violência no diálogo com a polícia, especialmente nos casos de usuários de álcool e outras drogas que, em suas palavras, “tem o complicador de ser atravessado pela questão moral.” Flávia relatou um grave caso de violação ocorrido quando faziam atendimento na Avenida Brasil a usuários de crack. Policiais militares já teriam chegado chutando e agredindo as pessoas, momento em que sua equipe tentou interceder e acabou sendo toda levada à delegacia, onde foram xingados e ameaçados pelos policiais presentes. Toda a equipe que estava trabalhando lá naquele dia, atualmente responde a um processo por impedir o trabalho policial.

Flávia afirmou que é possível perceber um agravamento recente nos casos de saúde mental no Complexo do Alemão, com o aumento no uso de medicamentos calmantes e de atendimentos nos CAPS. Ela destaca os relatos de crianças sofrendo com síndrome do pânico. Nesse sentido, tanto Joana quanto Flávia ressaltam o fato de que também os familiares de seus pacientes estão cada vez mais desestabilizados, colocando a necessidade de cuidado e acolhimento não apenas dos pacientes, mas de toda a família.

Kátia é fisioterapeuta e possui um instituto que faz atendimento gratuito aos moradores do Complexo do Alemão. Com muita indignação, ela fala da invisibilidade das vítimas de violência que sobrevivem, mas têm sua vida completamente transformada por conta das sequelas. Kátia relata que seu instituto possui uma enorme fila de espera e, atualmente, sem contar com nenhum apoio da prefeitura, só consegue fazer atendimento duas vezes por semana. Segundo ela, trata-se do resultado de um aumento significativo da violência nos últimos anos.

#### **d) o acesso aos equipamentos e serviços públicos na comunidade**

A realização de operações repressivas por parte da Polícia Militar vêm sendo sistematicamente desenvolvidas a partir de um padrão de uso desproporcional e desnecessário da força, impactando diretamente no acesso aos espaços, equipamentos e serviços públicos na comunidade. Ruas e praças têm sido constantemente esvaziadas devido ao intenso tiroteio, gerando um impacto direto no direito de ir e vir dos moradores. Com efeito, na Missão do Alemão, foi possível constatar que diversos equipamentos públicos se encontram fechados, como é o caso dos teleféricos<sup>50</sup>, da Biblioteca Parque e das clínicas da família. Cabe mencionar que apesar de todos os teleféricos estarem fechados para a utilização da população, as bases da UPP estão instaladas nas suas imediações (normalmente na frente das estações), refletindo a apropriação dessas áreas pelos agentes de segurança do Estado, o que provoca um afastamento cada vez maior da população desses espaços. Além disso, o comércio local também é afetado, sofrendo massivas perdas decorrentes dos dias de fechamento forçado, que levam à interrupção dos serviços prestados à população local.

Um dos casos mais representativos e ilustrativos deste cenário envolve a Praça do Samba, região ocupada culturalmente ao longo da história da comunidade, que ficou praticamente deserta e inutilizada devido às operações e incursões policiais realizadas sob a orientação do comandante Zuma. A Praça do Samba era uma área frequentada por crianças e idosos, sendo um local tradicional de festas populares e realização de outros eventos, principalmente nos fins de semana e feriados. Além disso, a área possuía um comércio estruturado contendo diversos estabelecimentos, incluindo depósitos e distribuidoras de bebidas, comércio de alimentos e demais itens como gás, que se encontram, na sua grande maioria, fechados atualmente, sendo possível perceber um tímido retorno no funcionamento de alguns dos estabelecimentos após a mudança do comando da UPP local.

Em grande parte, isso ocorreu devido à instalação, alguns anos depois de instalada a UPP, de uma torre blindada no meio da praça sob a justificativa de combate ao tráfico de drogas no local. Além da torre, diversas ruas e becos foram fechados, com a utilização de muros de concreto, construídos de maneira arbitrária pela própria polícia.

<sup>50</sup>O teleférico do Alemão, semelhante ao teleférico da cidade de Medellín, na Colômbia, possui seis estações ao longo do Complexo, ligando o ponto mais alto do Morro à estação de trem de Bonsucesso: Bonsucesso/Tim, Adeus, Baiana, Alemão/Kibon, Itararé e Palmeiras. O teleférico foi inaugurado no dia 7 de julho de 2011, mas permanece fechado desde 14 de setembro de 2016.

Pedro Carvalho relatou que teve o seu estabelecimento comercial e a sua casa metralhada devido às invasões e as operações policiais, realizadas na localidade na Praça do Samba. O seu trailer, localizado em um dos acessos da Praça do Samba, apresenta atualmente em torno de 150 marcas de tiros de diferentes calibres, que destruíram uma chapa de fazer hambúrguer, as cadeiras e mesas de plástico, além do próprio trailer, gerando um prejuízo aproximado de 8 mil reais. A sua casa, localizada na Praça, tem uma obra, onde seria o quarto para um de seus filhos, interrompida por conta dos confrontos. O local escolhido para este cômodo foi alvejado diversas vezes nos últimos meses, levando o filho mais velho a ter que ir morar de aluguel, resultando em mais despesas e aumentando o prejuízo desta família.

Outro exemplo ilustrativo dos danos causados na região é a Igreja Evangélica, localizada na praça que foi totalmente fuzilada, gerando prejuízos tanto materiais (devido à destruição do altar, dos bancos, paredes e portas), quanto culturais, na medida em que afeta o funcionamento de um espaço religioso da comunidade.

Além do fechamento e do esvaziamento de espaços públicos, os moradores do Alemão também tiveram seu cotidiano impactado pela construção de muros nos becos da localidade da Alvorada, por parte da Polícia Militar. A foto abaixo ilustra a situação dos moradores da Rua da Paz, situada nesta localidade.

#### **Foto da Rua da Paz, Alvorada – Complexo do Alemão**



Fonte: Acervo Defezap, 2017

**e) direito à inviolabilidade do domicílio**

“A casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém podendo nela adentrar sem o consentimento do morador”, diz o artigo 5º da Constituição Federal. Contudo, em razão da ocupação do Alemão pela Unidade de Polícia Pacificadora - UPP, iniciada em 2012, os policiais militares vinculados à base da UPP Nova Brasília violaram este preceito constitucional, invadindo alguns domicílios na comunidade, no início de 2017<sup>51</sup>, pois não agiram em conformidade com as exceções previstas na lei<sup>52</sup>. As casas só foram devolvidas aos moradores depois que a justiça determinou a desocupação delas.<sup>53</sup>

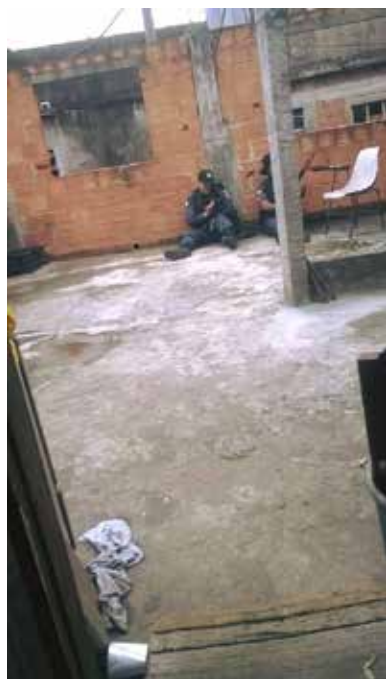
As denúncias feitas pelos próprios moradores foram registradas pelo Defezap<sup>54</sup> em fevereiro de 2017, por meio de relatos, fotos e vídeos. As casas dos moradores ocupadas pelos policiais militares situavam-se na localidade conhecida como Praça do Samba, área coberta pela UPP Nova Brasília. Tais residências foram invadidas e ocupadas como espécies de “bunkers”, reforçando a lógica bélica de militarização e conflito armado e de transferência da figura do “inimigo” para todos os moradores da favela, acentuando ainda mais o contexto agudo de violência nesses territórios.

As primeiras denúncias foram registradas em 14 de fevereiro de 2017, mas os moradores relataram que a invasão das casas começou no início de fevereiro. Um dos vídeos enviados<sup>55</sup> mostra uma dona de casa chorando em sua porta, onde um policial a impede de entrar. Nele, um homem pergunta: “Quem vai pagar a minha geladeira, meu fogão, meu armário, que está tudo furado lá?”. Outra mulher, chorando, pergunta para o policial como ele pode querer o respeito dos moradores agindo dessa maneira: “O senhor jurou nos proteger, não invadir as nossas casas, eu no seu lugar nunca cumpriria uma ordem de um comandante desses”.

Outro vídeo enviado<sup>56</sup> exibe o relato de uma moradora que mostra o portão arrombado de sua casa, dizendo que tinha que fechar com tijolo, ficando aprisionada para que policiais não voltem a invadir e não voltem a colocar em risco a segurança de sua família. Esse fato teria ocorrido no dia 24 de fevereiro de 2017.

Além desses dois vídeos, ainda há outro<sup>57</sup> no qual policiais militares aparecem comemorando a invasão de umas das casas da região.

Também foram enviadas fotografias que comprovam a situação de barbárie e violação de direitos humanos, narradas pelos moradores.

**Fotos da invasão das casas por policiais militares**

Fonte: foto enviada por moradores ao Defezap, 2017.

<sup>51</sup>Cf. <http://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/moradores-denunciam-invasao-de-casas-por-pms-no-complexo-do-alemao-16032017>

<sup>52</sup>As exceções previstas em lei consistem em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial, conforme artigo 5º, inciso XI, da Constituição Federal da República.

<sup>53</sup>Cf. <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-04-28/justica-manda-pm-desocupar-casas-de-moradores-no-complexo-do-alemao.html>

<sup>54</sup>O Defezap é uma plataforma coletiva de denúncias de violência e situações de violação de direitos humanos. Para maiores informações no endereço eletrônico: <https://www.defezap.org.br/>.

<sup>55</sup>O vídeo está disponível em: [https://defezap.s3.amazonaws.com/uploads/evidence/file/449/WhatsApp\\_Video\\_2017-02-14\\_at\\_20.13.59.mp4](https://defezap.s3.amazonaws.com/uploads/evidence/file/449/WhatsApp_Video_2017-02-14_at_20.13.59.mp4)

<sup>56</sup>Disponível em: <https://defezap.s3.amazonaws.com/uploads/evidence/file/466/VID-20170315-WA0007.mp4>.

<sup>57</sup>Disponível em: [https://defezap.s3.amazonaws.com/uploads/evidence/file/485/WhatsApp\\_Video\\_2017-04-25\\_at\\_18.10.20.mp4](https://defezap.s3.amazonaws.com/uploads/evidence/file/485/WhatsApp_Video_2017-04-25_at_18.10.20.mp4)

O coletivo local Papo Reto registrou a denúncia de 10 moradores com casas invadidas. Uma das vítimas, Maria do Socorro, teve a laje da sua casa invadida por quase dois meses, período em que ficou sem poder usar seu terraço. Para acessar o local, policiais arrombaram o portão de ferro, feito sob encomenda, iniciando uma série de prejuízos. O portão ficou emperrado e a fechadura destruída. Na laje, uma geladeira, um sofá e uma cadeira de rodas constam dos prejuízos. Esta última desapareceu, a geladeira foi destruída, pois os policiais a usaram de escudo e o sofá também ficou destruído, mas não sabe o motivo. Ainda nesta laje, foram encontradas muitas fezes humanas e diversas garrafas com urina em uma vistoria realizada pela moradora com advogados e a imprensa, após dois meses de ocupação.

Outro caso foi o do morador Fernando Almeida, que teve sua casa invadida e usada como ocupação. Os policiais fizeram furos nas paredes, onde fuzis ficavam de forma permanentemente apontados para fora. A casa ficou invadida durante três meses, durante o tempo que ninguém conseguiu acessar o imóvel.

A mobilização e as denúncias coletivas dos moradores geraram muita repercussão, inclusive na grande mídia, como, por exemplo, na reportagem do programa Bom Dia Brasil, da Rede Globo de Televisão, no dia 20 de fevereiro de 2017<sup>58</sup>. Ao final da matéria, o Major Leonardo Zuma informa que as casas usadas pelos policiais na região mostradas na reportagem estariam abandonadas e, logo em seguida, afirma que após a obra da base que a UPP estava realizando, os moradores poderiam voltar a morar lá porque o local estaria seguro, revelando uma evidente contradição na sua argumentação.

Ao mesmo tempo, a mobilização e as denúncias também despertaram a atuação de instituições jurídicas, como a Defensoria Pública e o Ministério Público. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ingressou com uma ação civil pública (processo nº 0098888-06.2017.8.19.0001), em 27 de abril de 2017, a fim de garantir a desocupação imediata das casas invadidas e ocupadas pela Polícia Militar no Complexo do Alemão.

Além disso, também foi realizada uma audiência pública com a participação da Defensoria, de movimentos sociais que atuam no Alemão, das Comissões de Direitos Humanos da ALERJ e da Câmara Municipal e dos policiais militares, com o intuito de obter uma solução conciliatória para o conflito. Após a audiência pública, apesar do comando geral da PMERJ ter assumido o compromisso de desocupação imediata, isso não foi cumprido, havendo inclusive, denúncias de novas invasões depois deste acordo ter sido estabelecido. Porém, a Defensoria conseguiu decisão favorável<sup>59</sup>, em 27 de abril de 2017, determinando a saída imediata dos policiais militares dos domicílios violados.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro também ingressou com ação por violação de domicílio (processo nº 0190448-29.2017.8.19.0001), oferecendo, no dia 31 de julho de 2017, denúncia criminal por invasão de domicílio e constrangimento ilegal contra o coronel Belloni (CPP) e o major Zuma (comandante da UPP Nova Brasília), responsabilizando-os pela prática de tais crimes.

A denúncia foi aceita pelo juiz responsável sob o fundamento de que “como se não bastasse a prática repudiante de invasão de domicílio, os autores são agentes do Estado que utilizaram o poder a eles concedido para ofender normas que deveriam preservar, expondo os moradores, dentre eles idosos e crianças, a inúmeros perigos e obrigando-os a deixar seus lares, local sagrado de refúgio das famílias atingidas”. A primeira audiência está prevista para acontecer no dia 08 de novembro de 2017, no Cartório da Auditoria da Justiça Militar do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

### 3. Vítimas da violência nas favelas e periferias do Rio de Janeiro

Como parte da Missão, no dia 11 de setembro, foi realizado um encontro com cinco mães de vítimas fatais da violência policial em diversas favelas e comunidades no Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense. Os depoimentos registrados neste encontro evidenciam que as violações de direitos humanos não se restringem ao território do Complexo do Alemão, que não é uma exceção, mas fazem parte do próprio padrão de relação do Estado com os territórios populares. Os depoimentos marcantes e dramáticos expõem a dor e o sofrimento das famílias que são humilhadas, coagidas, ameaçadas e violadas nos seus direitos. Como nos casos anteriores, optou-se por usar nomes fictícios de forma a proteger as denunciadas de qualquer ameaça.

<sup>58</sup>Disponível em <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/edicoes/2017/02/20.html#!v/5666651>.

<sup>59</sup>A íntegra da decisão está disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?GEDID=0004648BC5D46EA4DC1B945BFF9E689D6696C50624254656>.

**1º depoimento – Maria, moradora da comunidade do Piscinão de Ramos, no conjunto de favelas da Maré, Zona Norte do Rio de Janeiro.**

Maria teve o filho assassinado pela milícia que controla a área do Piscinão de Ramos/Maré, em abril de 2008, quando ele tinha 20 anos. Seu filho Marcos estava com a filha em seu dia de folga, visitando a sogra, quando desapareceu. Ficou sumido por nove dias, até acharem seu corpo na Ilha do Governador, assassinado com um tiro nas costas. Nove anos depois, o caso do assassinato de seu filho segue sem uma resolução, ainda em fase de inquérito policial. Maria relatou não saber quem foi o autor do assassinato de seu filho, mas tem certeza que foi responsabilidade da milícia de Ramos.

O impacto sobre a família também perdura. O filho mais velho frequenta um psicólogo e Maria faz terapia e frequenta grupos de apoio, mas nem todos os dias consegue manter-se firme: “quanto mais passa o tempo, fica pior a dor”. Daí a importância, para ela, da união entre as mães que sofreram o mesmo problema. Sobre esse ponto, ainda ressaltou que se compadece também pelas mães de policiais, pois acredita que ninguém deve tirar a vida de outra pessoa, mas sentencia: “nós temos que gritar o tempo todo por justiça e quando a gente grita por justiça, livramos outros jovens”.

Além disso, Maria sofre ameaças até os dias de hoje. Ela relata que já tentaram atropelá-la com uma moto, quando também lhe apontaram um revólver. Por conta disso, foi aconselhada por familiares a não sair mais de casa à noite e sempre voltar cedo. Por isso, afirmou que não pode falar e se expor muito porque, além dela, toda família ainda mora no Piscinão de Ramos.

**2º depoimento – Clara, moradora da favela do Borel, situada na Tijuca, Zona Norte do Rio de Janeiro.**

Clara é mãe de uma das vítimas do crime que ficou conhecido como a “Chacina do Borel”, em abril de 2003. O filho dela, Antônio, e mais três amigos foram assassinados, e dois jovens que estavam com eles sobreviveram. Todos foram alvejados com tiros nas costas, e o filho dela levou 5 tiros, sendo 2 deles na perna, o que, somado ao dente quebrado e o machucado na cabeça, sinalizam a tortura perpetrada contra ele antes do assassinato. Clara relata que uma testemunha ouviu Antônio pedir ao policial para não matá-lo por ser trabalhador, o que é confirmado por ela: “Meu filho trabalhava e estudava, ele era mecânico, era inocente, mas mesmo que não fosse, não poderia ter sido assassinado como foi.” Antônio deixou uma filhinha.

O caso da Chacina do Borel ganhou muita visibilidade, o que permitiu que as investigações confirmassem o envolvimento de policiais militares. Contudo, para Clara, não adianta colocar os policiais no banco dos réus “porque a justiça não é comprometida” e acredita que esses policiais possuem o apoio de seus comandantes. Clara conta que um dos policiais envolvidos na chacina tinha matado uma menina um ano antes, mas, mesmo assim, estava trabalhando nas ruas. Para ela, “a impunidade gera o extermínio das comunidades”, e complementa: “os policiais escolhem quem vai viver e quem vai morrer na favela”. Neste processo, Clara também relata que foi ameaçada na porta de sua casa por um policial que apontou um fuzil para ela.

Dos dezesseis policiais que participaram da operação, apenas cinco foram acusados e ficaram presos de 2003 a 2009. No entanto, acabaram sendo absolvidos pelo Júri e apenas um deles ainda aguarda o julgamento de seu recurso no STF. Para Clara, isso demonstra o racismo do Judiciário e da sociedade como um todo - Clara denuncia que, durante o julgamento, realizado em 2010, os advogados da defesa alegavam que as vítimas eram traficantes e usaram imagens da ocupação do Complexo do Alemão (com jovens com mochilas e bonés fugindo pelo alto do morro) para tentar corroborar sua versão a partir das vestimentas das vítimas, que também portavam mochilas e bonés quando foram mortas.

Clara ainda relata que o comandante do Borel, na época foi transferido para Acari, onde também aconteceu uma chacina pouco tempo depois. Além disso, um dos policiais envolvidos no caso do Borel teria voltado à favela alguns anos depois dizendo que vingaria o tempo de prisão de seus colegas, e logo depois três jovens foram assassinados.

“Memória, justiça e verdade são importantes para as mães que perdem seus filhos”, afirma Clara, contando as dificuldades enfrentadas desde o assassinato de seu filho, quando seu marido se tornou alcoólatra e só hoje começa a se recuperar. E conclui: “a gente não quer vingança, a gente quer justiça, a gente tem esse direito, e a memória de nossos filhos, para que isso não mais aconteça com outros jovens e com outras mães.”

### **3º depoimento – Juliana, moradora do Complexo de Manguinhos, situado na Zona Norte do Rio de Janeiro**

Juliana é moradora de Manguinhos e relata uma série de violências às quais tem sido submetida pelo Estado, culminando no assassinato de seu filho por policiais da UPP, em maio de 2014, às vésperas da Copa do Mundo.

Juliana e todos seus familiares enfrentaram um violento processo de remoção para dar lugar às obras do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – em Manguinhos. Com indignação, ela nos conta que tiveram que deixar as casas em que viviam lado a lado, durante décadas, em meio a um processo permeado por ameaças e violações. Apesar das tensões, Juliana conseguiu outra casa na mesma comunidade, para morar com seus dois filhos, tal como ela desejava: “Eu queria continuar em Manguinhos, no lugar que eu me sentia em casa”. Neste processo, sua mãe adquiriu diabetes, no entanto, como afirma: “nem imaginava que o pior ainda estava por vir”.

O filho dela, Roberto, foi assassinado em maio de 2014, quando tinha 19 anos. Naquele dia, Roberto estava com a namorada e como ia levá-la para a casa dela, Juliana pediu que passasse na casa da avó, que era caminho, para deixar um pavê que ela tinha feito para sua mãe. Quando passou na casa da avó, esta perguntou se ele estava com carteira de identidade, porque os policiais estavam “agitados” e o clima estava tenso. De lá, foi para a casa da namorada e, quando saiu, passou por uma confusão em que alguns moradores discutiam com um grupo de policiais já conhecido por sua atuação violenta. Em um dado momento, policiais começaram a fazer disparos para dispersar os moradores - um deles acertou o filho de Juliana pelas costas.

Ele chegou a ser socorrido por moradores, mas não resistiu. Quando Juliana chegou à UPA, os policiais faziam um cordão de isolamento impedindo o acesso, inclusive dos familiares. Na ocasião, a namorada de seu filho reconheceu uma das policiais ali presentes como estando envolvida na confusão que vitimou seu filho.

No mesmo dia, o cunhado de Juliana foi orientado a ir à delegacia fazer o registro do homicídio e, chegando lá, esses policiais estavam na porta da delegacia, onde tentavam registrar a morte como “auto de resistência”. Como vemos se repetir em outros episódios similares, o delegado demandou dele que conseguisse testemunhas para dar início à investigação. A irmã de Juliana conseguiu testemunhas, todas mulheres, o que levou à apreensão das armas dos policiais e a realização do exame de balística, que comprovou que o tiro tinha sido dado por um policial.

Juliana ressaltou o papel da mídia na construção do discurso de legitimação das mortes de jovens negros e moradores de favelas. No dia do enterro do seu filho, assistiu a uma matéria em que se colocava em questão o possível envolvimento de Roberto com o tráfico, tentando incriminá-lo. Apesar da falsa acusação, Juliana ressalta que, mesmo que fosse o caso, isso não pode ser entendido como uma licença para matar: “Aquela reportagem foi como uma segunda morte do meu filho pra mim” e completa: “foi ali que eu decidi ser a sua voz”.

O policial acusado já possuía outros processos de homicídio, tendo cumprido pena por casos de assassinatos na Baixada. Juliana ainda relata que, mesmo após a morte de seu filho, o policial continuou trabalhando na UPP de Manguinhos, tendo encontrado com ele por duas vezes na rua. Pouco tempo depois, ele foi transferido novamente para a Baixada. Hoje, Juliana aguarda o caso ir à Júri Popular.

Para ela, a entrada da UPP significou muito mais opressão: “nós ficamos muito mais oprimidos depois que a UPP entrou, o número de abordagens aumentou muito, pegam até os adolescentes dentro de casa para revistar”. Ainda muito emocionada, Juliana falou: “tem muitos momentos que eu caio, que eu não tenho vontade de levantar da cama, mas eu lembro das mães que estão brigando pela memória de seus filhos por justiça e isso me dá coragem e força de lutar. Se houvesse justiça, meu filho estaria vivo... Nós gritamos pela vida”.

### **4º depoimento – Carolina, moradora do Complexo de Manguinhos, situada na Zona Norte do Rio de Janeiro**

Carolina é outra mãe de Manguinhos que perdeu o filho assassinado por policiais da UPP. Segundo ela nos conta, Fábio estava sempre questionando as abordagens violentas realizadas pelos policiais militares. Por já ter passagem pelo sistema prisional por furto, ele começou a ser perseguido pelos policiais dentro da favela.

Em outubro de 2013, Fábio questionou policiais que faziam uma abordagem com bastante truculência no seu irmão. Mais tarde, naquele mesmo dia, quando voltava para casa depois de comemorar o jogo do Flamengo, Fábio e mais alguns amigos encontraram com o mesmo grupo de policiais em um beco escuro na favela. Segundo o depoimento de seus amigos, os policiais reconheceram Fábio e, na mesma hora, já foram ao encontro dele - Fábio foi espancando até a morte por cerca de quinze policiais. Os amigos, sob a mira dos fuzis, não puderam correr para pedir ajuda e foram obrigados a presenciar o espancamento.

Alguns vizinhos conseguiram avisar Carolina, que correu para o beco, forçou passagem entre os policiais que faziam uma barreira, e encontrou seu filho desacordado no chão. Os policiais murmuravam: “deu merda, deu merda”. Fábio foi levado à UPA e lá, mais uma vez, apenas os policiais tiveram acesso à unidade e às informações sobre seu estado de saúde, antes mesmo dos familiares. “Meu outro filho foi à UPA saber o que tinha acontecido e esse policial o avisou: Cala a boca se não você vai ficar com o saco preto igual ao seu irmão.”

Carolina acredita que a passagem do seu filho pelo sistema prisional tenha funcionado como uma “licença para matar”. Os discursos que legitimam o assassinato de “bandidos” pelo Estado está presente em boa parte da sociedade brasileira, retrato disso está no tratamento diferenciado que recebeu a morte de seu filho em relação ao do filho de Juliana, por exemplo. Sem repercussão na imprensa, apesar da brutalidade do caso, os policiais militares envolvidos foram indiciados, mas o Ministério Público não aceitou a denúncia de homicídio. Em seus depoimentos, os policiais afirmaram que Fábio teria morrido por conta do uso de drogas, mas depois de muita luta de Carolina, a perícia comprovou a morte em decorrência de estrangulamento.

Dos três amigos que presenciaram o assassinato, aquele que testemunhou com mais detalhes, apareceu morto tempos depois, e o caso também não teve investigação. Uma segunda testemunha está presa e, na última audiência, não reconheceu nenhum dos policiais como sendo os responsáveis, mas Carolina aponta a situação de coerção sobre essa testemunha que, inserida no sistema prisional, está à mercê da vingança desses policiais, caso deponha contra eles.

Para Carolina, “a favela se tornou ainda mais violenta depois da UPP”. Desde que seu filho foi assassinado, ela já presenciou dezenas de casos de agressão cometidos por policiais da UPP - ela relata uma abordagem realizada em dois adolescentes. Ao não encontrarem nada ilícito com os jovens, um dos policiais teria dado uma joelhada entre as pernas de um deles que o fez cair no chão. Em outra ocasião, Carolina estava em casa, quando um policial militar apareceu na laje da frente a mandando sair da janela, mas ela manteve-se ali reclamando da truculência policial. Alguns minutos depois, um morador foi baleado na cabeça dentro de sua própria casa, também por tiro disparado por policiais.

Com profunda tristeza, Carolina lembra-se de seu filho e da indignação que ele sentia com a truculência policial: “O que o meu filho falava da abordagem violenta, eu falo agora, eu vou questionar, agora eu sou a voz do Fábio.”

Importante destacar que tanto Carolina quanto Juliana denunciam que em dias de operação policial, policiais atiraram indiscriminadamente na direção da favela a partir de uma torre da Cidade da Polícia, situada em frente à favela de Manguinhos. Dois jovens já teriam sido baleados dessa maneira. O “caveirão aéreo<sup>60</sup>” também é outro alvo de denúncias pela mesma prática, já que, segundo elas, nas últimas operações realizadas na favela, disparos também teriam sido feitos de maneira indiscriminada por policiais que estavam no helicóptero.

Carolina e Juliana afirmaram sofrer com intimidações por parte dos policiais da UPP de Manguinhos, que já conhecem sua história de luta por justiça pelo assassinato de seus filhos. Ambas também registram a violência psicológica a qual são submetidas durante toda operação policial, sentida a cada disparo de tiro, a cada jovem que é agredido e assassinado ao seu redor.

### 5º depoimento – Luísa, moradora de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense

Por fim, temos o relato de Luísa, que teve o filho, Marcelo, assassinado em 2005, naquela que ficou conhecida com a “Chacina da Baixada”, com 29 pessoas assassinadas por policiais militares fora de serviço, entre Queimados e Nova Iguaçu. Marcelo foi assassinado quando voltava para casa de bicicleta pela via Dutra.

Passados mais de 10 anos, Luísa afirma que a violência nos municípios da Baixada Fluminense apenas piorou. Trata-se de uma região com um histórico de atuação de grupos de extermínio composto por policiais que, atualmente, somam-se às milícias que passaram a atuar na região.

Apesar da condenação dos policiais envolvidos na chacina que matou seu filho, Luísa afirmou não ver a justiça ser garantida para os jovens que são assassinados todos os dias na Baixada Fluminense. Segundo ela relatou, grande parte dessas mortes não é investigada e não recebe repercussão. Apenas em 2016, 1.702 pessoas foram assassinadas e 1.300 foram registradas como desaparecidas na região. Segundo a Delegacia de Homicídio da Baixada, a taxa de resolução dos crimes de homicídio foi de 27%<sup>61</sup>.

Assim como outras mães que perderam seus filhos pela violência do Estado, Luísa relata o impacto da morte sobre a vida de toda a família. Como ela registra, muitos familiares ficam doentes, com quadros de depressão. O filho mais velho dela se tornou dependente químico depois da morte do irmão e há dois meses acabou sendo preso por conta de um flagrante forjado pela polícia quando comprava drogas.

<sup>60</sup>O “caveirão aéreo” é um helicóptero blindado da Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) da Polícia Civil em uso no Rio de Janeiro desde 2008. No site da polícia civil, o helicóptero é assim apresentado: “A aeronave é uma modernização do modelo UH-1H, utilizado há anos pelo exército americano, inclusive durante a Guerra do Vietnã.” Disponível em: <http://www.policiacivil.rj.gov.br/exibir.asp?id=9468>. Configura-se, assim, em mais uma arma de guerra sendo utilizada pelo Estado brasileiro contra sua própria população.

<sup>61</sup>Cf. <https://apublica.org/2017/09/a-baixada-fluminense-e-invisivel/>

Essa situação a colocou frente a um novo cenário de violações praticadas pelo Estado: o sistema carcerário. Como ela sentenciou: “minha vida é ser violada o tempo todo pelo Estado”. O filho dela encontra-se hoje em uma cela com 70 camas e 190 presos. Luíza destaca a contradição no tratamento que o Estado dá a ricos e a pobres: “Quando os ricos e poderosos cometem um crime têm seus direitos respeitados, mas quando são os nossos meninos que cometem um delito, é pena de morte.”

Cabe advertir que os depoimentos aqui registrados em texto não são capazes de transmitir a profundidade da dor e da emoção presente no relato de cada uma dessas mães, que tiveram seus filhos assassinados de forma cruel e injusta, por irresponsabilidade do Estado brasileiro. Ao mesmo tempo, ouvi-las foi um momento de grande aprendizado, expresso nas suas buscas cotidianas em transformar suas lágrimas e sentimentos de dor em esperança de justiça e de um mundo onde todos, jovens, pobres, negros, mulheres e homens, possam compartilhar de igualdade, tendo seus direitos respeitados.

Por fim, em síntese, pode-se dizer que estes relatos revelam:

- (i) a prática indiscriminada de violência policial nas favelas e territórios populares, atravessada por dispositivos racistas, onde ser pobre e negro(a) é uma pré-credencial criminal;
- (ii) a impunidade do sistema de investigação e punição dos crimes cometidos por policiais, envolvendo tanto a polícia civil como o poder judiciário, reforçada por práticas de coerção e intimidação das vítimas;
- (iii) a utilização de antecedentes criminais como dispositivo legitimador do assassinato das vítimas;
- (iv) a reprodução do sistema de abusos da violência policial, manifesto na ausência do afastamento dos policiais suspeitos, que são transferidos para outras delegacias onde reproduzem as mesmas práticas;
- (v) a ausência de um sistema de reparação das violações que permita, na impossibilidade de devolução da vida dos jovens assassinados, apoio psicológico e condições de vida digna às famílias das vítimas.

## **4. Encontro com organizações, redes e ativistas que atuam em diversas favelas e territórios populares na cidade do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense**

Na reunião realizada junto às organizações sociais que apoiam esta Missão, realizada no dia 11 de setembro, às 15h, na sede da Justiça Global, discutiu-se a situação de violência policial nos territórios populares. Entre as questões e denúncias levantadas, destacam-se os seguintes pontos: (i) os impactos das operações policiais e da ocupação das forças armadas nas favelas do Rio de Janeiro; (ii) a invisibilidade da violência nos municípios da Baixada Fluminense; (iii) a ameaça a defensores de direitos humanos; (iv) os dispositivos racistas no funcionamento da polícia; (v) o caso de Rafael Braga; (vi) recomendações para enfrentamento das violações de direitos decorrentes da violência policial.

Como já registrado anteriormente, participaram desta reunião as seguintes organizações: Campanha pela Liberdade de Rafael Braga, Centro de Direitos Humanos de Nova Iguaçu, Fórum Grita Baixada, Fórum Social de Mangueiras, Coletivo Fala Akari, IBASE, Justiça Global, Observatório das Metrópoles e Redes da Maré.

### **a) Os impactos das operações policiais e da ocupação das forças armadas nas favelas do Rio de Janeiro**

Destacou-se a potencialização da violência policial decorrente da crise econômica, do agravamento da pobreza urbana e da criminalização dos pobres e negros, com o aumento do estigma das favelas. Mais recentemente, muito tem se falado de Estado de exceção, no entanto, a favela sempre viveu no Estado de exceção e permanece sendo o alvo do Estado. O sentimento é que existe pena de morte no Brasil para os jovens negros. A juventude negra masculina é assassinada, mas as consequências recaem sobre as mulheres, mães das vítimas, que sofrem um conjunto de humilhações e coerções.

Como ilustração deste quadro, vale destacar que os ativistas do conjunto de favelas da Maré denunciaram o agravamento da situação, com a ampliação da duração das operações policiais, que têm durado em torno de 8 a 10 horas. Inclusive, no mesmo dia desta reunião, houve uma operação finalizada às 14h, que havia sido iniciada às 18h do dia anterior, contabilizando 20 horas de operação.



Os dados coletados na Maré não deixam dúvidas em relação ao aprofundamento do cenário de violência neste território. Conforme dados das organizações que atuam nesta área, só no primeiro semestre de 2017 foram realizadas 14 operações policiais, enquanto ao longo de todo ano de 2016 foram 33 operações. No que diz respeito a homicídios por arma de fogo na localidade, o primeiro semestre de 2017 soma um número de 13 mortos, enquanto o ano de 2016 atingiu a soma de 17 mortos.

O agravamento da militarização atinge o conjunto das favelas e territórios populares no Rio de Janeiro, e contrasta com os discursos em torno da crise econômica e crise do Estado, na medida em que, ao mesmo tempo se verificam cortes nas políticas sociais, são realizados massivos investimentos nos aparatos repressivos de segurança.

Os impactos sobre os territórios populares são enormes, com o abandono de áreas inteiras dentro das favelas por conta da violência, sendo, em geral, as áreas mais pobres. As violações dos direitos humanos são generalizadas e envolvem, inclusive, o uso de chaves-mestras por policiais do BOPE e CORE na invasão de casas durante as operações policiais.

Não se trata de criminalizar o comportamento dos policiais individualmente falando, como se isso fosse um desvio de comportamento, uma exceção, mas de responsabilizar a instituição policial e o Estado como responsáveis pelas violações de direitos aqui denunciadas. Ao mesmo tempo, os discursos que acionam a metáfora da “guerra”, mobilizados tanto pelo Estado como pela grande imprensa, buscam legitimar esse conjunto de práticas, como o uso de armas e protocolos de exceção utilizados em situação de guerra pelas polícias nos territórios de favela.

O sentimento generalizado é de recrudescimento das violações decorrentes da violência policial. A polícia não entra na favela para fazer segurança, as chamadas rondas, mas para fazer operações militares. Com efeito, as operações estão mais frequentes, em muitas favelas elas acontecem semanalmente, sempre gerando mortes.

#### **b) a invisibilidade da violência nos municípios da Baixada Fluminense**

Um dos pontos ressaltados pelas lideranças foi a falta de visibilidade do contexto de violência na Baixada Fluminense, principalmente para fora da Baixada. Além da reflexão de ausência de políticas públicas para esta região do estado do Rio de Janeiro, inclusive no que diz respeito à segurança pública, foi enfatizada a gravíssima questão das históricas chacinas da Baixada. De acordo com os dados disponibilizados pelas organizações presentes, desde janeiro deste ano (2017) até agora, teriam ocorrido 12 chacinas na Baixada Fluminense. Se considerarmos o período compreendido entre maio de 2016 a março de 2017, as chacinas nesta região atingem a soma de 26 ocorrências.

Além disso, segundo informações do site Fogo Cruzado<sup>62</sup> obtidas através do estudo intitulado Crise na Segurança – incidência de tiroteios e indicadores criminais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a Baixada Fluminense registrou um aumento de 14% dos registros de homicídios dolosos na comparação entre o primeiro semestre de 2017 e o primeiro semestre de 2016.

Outro estudo inédito, divulgado em maio de 2017 e realizado pela FGV/DAPP, analisando os principais indicadores de criminalidade ao longo de 10 anos no Rio de Janeiro - denominado Retrato do Espalhamento da Mancha Criminal no Estado do Rio de Janeiro - concluiu que, entre 2006 e 2016, a mancha criminal do estado ampliou-se de forma significativa. Dentro deste contexto, os marcadores de violência, que antes se concentravam, sobretudo na capital, se espalharam e se agravaram, principalmente na Baixada Fluminense.

A situação de coerção e ameaças é tão grave que as mães das vítimas não requisitam nem os corpos dos seus filhos e não verbalizam as denúncias com medo de retaliações. A grande imprensa, por outro lado, invisibiliza as chacinas, retratando de forma espetacularizada os assassinatos, naturalizando a Baixada como território perigoso, da violência.

Conforme denunciado, o fato é que a violência policial na Baixada Fluminense se reproduz por meio da articulação entre polícia, milícia e o Poder Legislativo das Câmaras Municipais, alimentando o círculo vicioso de impunidade aos responsáveis por tais atos.

Cabe destacar a perversidade desta situação, na qual os familiares têm medo da retaliação dos agentes do próprio Estado.

<sup>62</sup>Cf. [www.fogocruzado.com.br](http://www.fogocruzado.com.br).

### **c) a ameaça aos defensores de direitos humanos;**

Os órgãos do Estado não investigam os crimes decorrentes da violência policial. É comum escutar dos próprios agentes do Estado a recomendação de que é preciso fazer uma investigação por conta própria. Em uma situação na qual um pai foi baleado por um policial em Manguinhos, o próprio defensor, ao mobilizar o delegado de homicídios para investigar o caso, teria telefonado solicitando segurança para que pudesse chegar ao local.

Não é possível demandar da própria sociedade civil a produção de provas. A primeira barreira é a dificuldade das vítimas da violência policial contarem suas histórias, há um descrédito na justiça e as pessoas têm medo de fazer as denúncias. Sobretudo quando existe algum membro da família vinculado ao tráfico, este sentimento de medo é ainda maior. Além disso, as instituições do poder público demandam uma série de provas e procedimentos burocráticos que não fazem sentido para os moradores.

Em outras palavras, os crimes decorrentes da violência policial não são investigados. Como demonstra o Relatório Anistia Internacional, das 220 investigações de homicídio decorrentes de intervenção policial, no ano de 2011, na cidade do Rio de Janeiro, descobriu-se que foi apresentada denúncia em apenas um caso. Em 2015, 183 investigações permaneciam em aberto.

Fica evidenciado, portanto, que os direitos civis fundamentais de acesso à justiça são negados aos moradores das favelas. As vítimas da violência policial têm que fazer o papel do Estado.

### **d) Os dispositivos racistas no funcionamento da polícia**

Conforme destacado pelos presentes, é impossível não articular o padrão de relação do poder público com esses territórios populares sem destacar a questão do racismo. São territórios negros, no sentido de serem habitados por maioria de cor preta e parda e de expressarem a cultura afrodescendente. Neste sentido, o poder público atua nestes territórios como se seus moradores fossem descartáveis, como se as crianças fossem uma semente do mal, criminosos em potencial. Há que denunciar, portanto, que a atuação da polícia expressa as concepções racistas e higienistas que marcam a história da cidade do Rio de Janeiro. Neste sentido, a violência policial faz parte de uma lógica mais profunda que incorpora dispositivos racistas no funcionamento do próprio estado.

### **e) o caso Rafael Braga**

O caso do jovem Rafael Braga tem sido denunciado há bastante tempo pelos ativistas da Campanha Liberdade para Rafael Braga. Rafael Braga Vieira, jovem e negro, morador do Complexo do Alemão, foi o único preso e condenado durante os protestos de 2013, expondo uma história de perseguição que evidencia a seletividade do sistema penal brasileiro. Cabe registrar que Rafael Braga sequer participava das manifestações que estavam ocorrendo naquele momento, mas foi preso sob a alegação de que os produtos que ele trazia consigo - água sanitária e desinfetante Pinho Sol - seriam usados na produção de coquetel molotov.

Rafael foi condenado a 5 anos de prisão, apesar de contar com o laudo favorável do Esquadrão Antibomba da Polícia Civil atestando que Pinho Sol e água sanitária não poderiam jamais ser considerados como explosivos. Depois de passar para o regime semiaberto, ser preso e liberado novamente, foi outra vez preso e condenado, por policiais da UPP da Vila Cruzeiro, por tráfico de drogas e associação ao tráfico, em janeiro de 2016, em um processo marcado nitidamente por provas infundadas. Segundo a versão dos policiais, ele trazia consigo 0,6g da maconha e 9,3g de cocaína com marcas que faziam referência à facção criminosa que controla o tráfico da região, o Comando Vermelho. Quando ouvido, Rafael negou as acusações e denunciou a tortura e intimidação por parte dos policiais, afirmando também que as drogas teriam sido plantadas pelos policiais responsáveis pelo flagrante. Uma vizinha dele deu testemunho no qual afirma ter visto Rafael Braga ser abordado sozinho, sem objetos na mão, e que ele teria sido agredido e arrastado até um local no qual não pôde mais ser visto por ela. Rafael Braga foi condenado a 11 anos de cadeia por tráfico de drogas em sentença absurda, questionada por movimentos sociais e acadêmicos.

Depois de ter contraído tuberculose na prisão, o ministro Rogério Schietti, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), concedeu habeas corpus e transferiu Rafael Braga para prisão domiciliar. O caso de Rafael Braga levanta a discussão sobre as penas aplicadas a réus brasileiros – em sua maioria, jovens e negros – em processos cuja única base é a palavra do policial que efetuou a prisão. Além disso, seu caso também expõe a ausência dos direitos humanos dentro dos presídios, as condições de vida nesses espaços, marcadas por uma série de privações e violências, que são ocupados majoritariamente pela população preta e parda. Rafael se tornou um símbolo da discussão acerca do racismo no Poder Judiciário.<sup>63</sup>

## 5. Recomendações

Como resultado de todos os depoimentos e reuniões realizados no decorrer desta Missão, destacam-se as seguintes recomendações para o poder público, em seus diversos âmbitos (Municipal, Estadual e Federal):

- Proibição do uso dos blindados terrestres e aéreos, conhecidos como “caveirão” e “caveirão aéreo”, que se constituem em veículos de guerra, que não podem ser utilizados contra populações civis, o que poderia ser interpretado como crime de guerra.
- Aprovação do Projeto de Lei 182/2015 que determina afastamento imediato de policiais que já respondam a processos na justiça e dispõe sobre os procedimentos que devem ser adotados pela autoridade policial nas ocorrências de autos de resistência;
- Criação de um Fundo Estadual de Reparação Econômica, Psíquica e Social aos Familiares por parte do Estado, inspirado na proposta de criação de um Fundo Nacional de Assistência às Vítimas de Crimes Violentos, conforme o Projeto de Lei 3503/04, que tramita na Câmara Federal.
- Aprovação do Projeto de Lei 2011/2015 que dispõe sobre o funcionamento das perícias criminalísticas e médico-legais, visando maior autonomia das mesmas.
- Aprovação do Projeto de Lei 1789/2016 que visa à criação da Semana Estadual de Luta das Mães e Familiares Vítimas da Violência do Estado, no mês de maio.
- Alteração da resolução CPGJ, número 2021, de 30 de dezembro de 2015, a partir da qual foi criado o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP), de modo que esse grupo possa atuar nos casos de violações de direitos humanos, sem depender de uma solicitação por parte do promotor natural do caso.
- Investigação dos casos de homicídios e violações de direitos cometidos por policiais civis diretamente pelo GAESP, deixando de ficar a cargo das delegacias distritais ou de homicídios da própria Polícia Civil.
- Em caso de mortes em decorrência de intervenção policial, o responsável pela investigação deve ser de um órgão independente da força pública envolvida, uma autoridade judicial ou o Ministério Público (Resolução presente na sentença de condenação do Estado brasileiro pela corte interamericana de DHs pela execução de 26 pessoas no Alemão em 1994 e 1995 - fonte Atlas da Violência).
- Proibição da presença de policiais dentro dos hospitais e outras unidades de saúde, sem expressa solicitação do diretor da unidade.
- Fim das operações militares nos territórios populares das favelas e periferias, que os tratam como territórios em guerra e suas populações como inimigas, substituindo-as por policiamento rotineiro e o por polícia de inteligência, garantindo a universalização do acesso à segurança nos mesmos padrões em que esta política é oferecida aos demais bairros da cidade.
- Responsabilização dos comandantes nos casos de mortes de civis sem confronto, decorrentes da atuação da polícia nos territórios populares.
- Liberdade para Rafael Braga, com a sua absolvição e reparos dos danos morais sofridos ao longo do processo de sua criminalização pelo Estado.

<sup>63</sup>Para maiores detalhes sobre o caso de Rafael Braga, ver: [http://justificando.cartacapital.com.br/2017/08/08/manutencao-de-prisao-de-rafael-braga-por-tjrj-causa-revolta-nas-redes-sociais/?utm\\_campaign=CartaCapital+Newsletter&utm\\_content=Manuten%C3%A7%C3%A3o+de+pris%C3%A3o+de+Rafael+Braga+por+TJRJ+causa+revolta+nas+redes+sociais+%282%29&utm\\_medium=email&utm\\_source=EmailMarketing&utm\\_term=Newsletter](http://justificando.cartacapital.com.br/2017/08/08/manutencao-de-prisao-de-rafael-braga-por-tjrj-causa-revolta-nas-redes-sociais/?utm_campaign=CartaCapital+Newsletter&utm_content=Manuten%C3%A7%C3%A3o+de+pris%C3%A3o+de+Rafael+Braga+por+TJRJ+causa+revolta+nas+redes+sociais+%282%29&utm_medium=email&utm_source=EmailMarketing&utm_term=Newsletter); e [http://justificando.cartacapital.com.br/2017/08/01/apos-dois-votos-pela-prisao-juiz-pede-vista-e-caso-de-rafael-braga-e-adiado/?utm\\_campaign=CartaCapital+Newsletter&utm\\_content=Ap%C3%B3s+dois+votos+pela+pris%C3%A3o%2C+juiz+pede+vista+e+caso+de+Rafael+Braga+%C3%A9+adiado+%283%29&utm\\_medium=email&utm\\_source=EmailMarketing&utm\\_term=Newsletter](http://justificando.cartacapital.com.br/2017/08/01/apos-dois-votos-pela-prisao-juiz-pede-vista-e-caso-de-rafael-braga-e-adiado/?utm_campaign=CartaCapital+Newsletter&utm_content=Ap%C3%B3s+dois+votos+pela+pris%C3%A3o%2C+juiz+pede+vista+e+caso+de+Rafael+Braga+%C3%A9+adiado+%283%29&utm_medium=email&utm_source=EmailMarketing&utm_term=Newsletter)



PLENÁRIO DO SENADO DURANTE SESSÃO ESPECIAL DESTINADA A HOMENAGEAR OS POVOS INDÍGENAS (2015)

CRÉDITO: MOREIRA MARIZ/ACÊNCIA SENADO EM FLICKR.COM DA AGÊNCIA SENADO.

**MISSÃO 4: POVOS  
INDÍGENAS - VIOLAÇÕES  
DE DIREITOS AGRAVADAS  
PELA POLÍTICA DE  
AUSTERIDADE E PELO  
DESMONTE DO ESTADO  
BRASILEIRO**

# Missão 4: Povos Indígenas - violações de direitos agravadas pela política de austeridade e pelo desmonte do Estado brasileiro

## 1. A Missão

A Missão relativa às violações de direitos dos povos indígenas adotou a seguinte metodologia: a partir das missões e atividades desenvolvidas em 2016 pela Relatoria de Povos Indígenas da Plataforma DHESCA, notadamente a visita da Relatora Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas; a missão do Conselho Nacional de Direitos Humanos para a região Sul do país; o relatório preparado para a 3ª ciclo da Revisão Periódica Universal da ONU sobre a temática dos direitos humanos dos povos indígenas, atualizamos informações com os parceiros que atuam na defesa dos direitos dos povos indígenas com o enfoque na análise dos impactos orçamentários e das opções políticas e econômicas do atual governo sobre os povos indígenas.

Também foi realizada atividade de oitiva com lideranças indígenas de todas as regiões do país, aplicado questionário e levantados depoimentos de demais indígenas em suas regiões. A relatoria ainda utilizou informes e matérias produzidas pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), pelo Instituto Socioambiental (ISA) e pelo Centro de Trabalho Indigenista (CTI).

Lideranças indígenas de organizações que compõem a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) de todas as regiões do país reuniram-se no dia 17 de agosto, em Brasília, com representantes da Plataforma de Direitos Humanos Dhesca Brasil, do Centro Indigenista Missionário (Cimi) e do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) para discutirem e encaminharem a realização de atividades sobre os impactos da política econômica de austeridade na vida da população indígena. Também foram solicitadas informações à FUNAI, via Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), cujas respostas não chegaram até o fechamento deste relatório (27 de setembro de 2017).

Na oficina realizada no dia 17 de agosto de 2017, um dia após o julgamento no STF de duas ações que resultaram favoráveis aos povos indígenas, foram apresentadas as principais questões enfrentadas na base pelos povos nos últimos anos, e debatido o conteúdo das perguntas orientadoras que seriam aplicadas nos territórios indígenas.

Questões ligadas às mudanças nas estruturas centrais e regionais da Funai, incluindo os cortes de cargos, os cortes orçamentários de regularização e de demarcação de terras indígenas; e as indicações políticas de pessoas não identificadas com a questão indígena tanto na Funai como na Secretaria Especial da Saúde Indígena do Ministério da Saúde aparecem como as principais preocupações de povos e organizações indígenas no Brasil.

Há uma especial preocupação com o retorno de uma retórica e prática paternalista e assimilacionista do órgão estatal sobre os povos indígenas. Foram relatadas preocupações também com o fato das indicações políticas para os cargos da FUNAI e da SESAI estarem sendo feitas com o intuito de fortalecer a compra de votos, especialmente para as eleições municipais e estaduais dos próximos anos. Para alguns representantes indígenas entrevistados, a política indigenista está se transformando em moeda de troca para bancadas anti-indígenas (ruralista e evangélica) no Congresso Nacional, mas também no nível local que, ao se empoderarem, instigam conflitos dentro das comunidades indígenas.

O impacto do desmantelamento das políticas e dos órgãos indigenistas sobre o atendimento de saúde e educação nas áreas indígenas, além de segurança, assistência social, cultura, meio ambiente, alimentação, geração de renda, racismo e criminalização, integram o rol de temas do levantamento. Para as lideranças indígenas entrevistadas, o desmantelamento do atendimento com políticas e serviços básicos de direitos humanos na esfera federal coloca os povos e comunidades em situação de maior exposição à discriminação e racismo nas esferas locais (Municipais e Estaduais).

De acordo com a avaliação das lideranças e organizações indígenas e indigenistas, o governo não se restringe a omitir e violar, mas agora mais do que nunca está agindo para retirar direitos indígenas especialmente com a negação das demarcações de terras indígenas, mas também por meio da flexibilização à proteção do meio ambiente. Esse cenário aponta à perpetuação de situações de graves violações de direitos humanos a partir de um retrocesso institucional, legal e político no país.

## 2. Austeridade e Direitos dos Povos Indígenas

As políticas de austeridade e de desmonte do Estado têm afetado violentamente os povos indígenas do Brasil e servido para concretizarem propósitos de bancadas parlamentares e políticos anti-indígenas que trabalham pela paralisação da demarcação de terras indígenas, pela abertura dos territórios para a exploração ilegal de recursos naturais e até mesmo pelo aniquilamento ou pela assimilação dos povos indígenas e suas culturas.

Apesar disso, o atual governo tem optado e defendido - inclusive frente ao Conselho de Direitos Humanos da ONU - os cortes em orçamentos de políticas sociais, como da Fundação Nacional do Índio, como uma necessária medida de austeridade<sup>1</sup>. Contudo, o governo não revela o quão dramática fica a situação dos direitos humanos dos povos indígenas frente aos cortes drásticos e injustificados, aliados à enorme pressão política de setores abertamente anti-indígenas sobre a FUNAI e a crescente violência contra as comunidades indígenas.

O governo tampouco revela que os povos indígenas são afetados de maneira desproporcional pela chamada política de austeridade, se comparados a outros setores ou segmentos da sociedade. Em 2018, o orçamento da Funai passará corresponder a 0,002% do orçamento geral da União. Mesmo frente a denúncias de possíveis massacres de povos indígenas isolados, o governo não apresenta justificativas ou alternativas para o fato de que drásticos cortes de orçamento inviabilizarão os trabalhos do Estado na promoção e defesa dos direitos dos povos indígenas, particularmente no que diz respeito à demarcação e proteção de terras indígenas, podendo levar a cenários ainda mais graves do que os já constatados nos últimos anos.

Diante da crescente criminalização de lideranças indígenas, da ameaça e iminência da perda de territórios, da paralisação da demarcação de terras indígenas, diante do corte de pessoal e recursos da FUNAI, bem como frente à morte e genocídio de populações indígenas, inclusive de povos indígenas isolados, em diversas ocasiões, a sociedade civil brasileira, grupos e representações indígenas têm se manifestado nacional e internacionalmente.

Nesse contexto, além do relatório da sociedade civil à Revisão Periódica Universal da ONU (2012-2016), em 2016, foram submetidas por diversas Organizações da Sociedade Civil brasileiras duas grandes contribuições aos organismos internacionais de promoção e proteção dos direitos humanos, uma em março<sup>2</sup> e outra em agosto<sup>3</sup> de 2017. A comunicação de março de 2017, da sociedade civil à ONU, apresentou em treze tópicos a situação de agravamento dos direitos humanos no Brasil mesmo depois de passado um ano da visita da Relatora Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas e da apresentação de suas recomendações. Dentre os principais pontos destacamos: o enfraquecimento da Fundação Nacional do Índio (FUNAI); a recusa do Estado (pelo Executivo, Legislativo e Judiciário) em demarcar e proteger as Terras Indígenas; e a completa inexistência de diálogo do Governo com os representantes indígenas, entre outros.

O comunicado seguinte, de agosto de 2017, enfatizou os acontecimentos dos últimos meses que aprofundaram ainda mais a situação de alerta para os direitos dos povos indígenas do Brasil<sup>4</sup>. No documento são retratados os casos de ataques aos povos Gamelas, no Maranhão<sup>5</sup>, e Guarani e Kaiowá, no Mato Grosso do Sul<sup>6</sup>. Além disso, são descritas as intervenções estruturais de cunho político que consolidam o desmantelamento da ação estatal socioambiental com impacto direto sobre a vida dos povos indígenas.

O documento relata que, no mês de junho, foram editadas diversas medidas provisórias pelo governo de Michel Temer, enfraquecendo os programas de proteção de Unidades de Conservação (UCs) e de reforma agrária.<sup>7</sup> O governo reduziu efetivamente áreas de conservação no Estado do Pará,<sup>8</sup> considerado um dos mais violentos do país, e abriu o caminho para futuras formas ilegais (a chamada grilagem) de apropriação de terras públicas<sup>9</sup> em benefício do agronegócio e de interesses de exploração de bens naturais nos territórios, sem levar em conta em momento algum os impactos sobre as populações locais, inclusive povos indígenas.

<sup>1</sup>Ver manifestação do Brasil na 36ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU

(tema povos indígenas e RPU), setembro de 2017. Disponível em: <http://rca.org.br/2017/09/organizacoes-denunciam-violacao-de-direitos-dos-povos-indigenas-na-onu/>

<sup>2</sup>Documento final da sociedade civil brasileira para a ONU após a visita da Relatora para Povos Indígenas, Sra. Victoria Tauli-Corpus, em março de 2017. Acesso em: 18/09/2017. Disponível em: <http://apib.info/files/2017/04/2017-Doc-Final-para-a-ONU-po%CC%81s-visita-da-Relatora-Victoria-1.pdf>.

<sup>3</sup>Documento final da sociedade civil brasileira para organismos de proteção e garantia de direitos humanos internacionais sobre a situação das violações recentes no Brasil, enviado em agosto de 2017. Acesso em: 18/09/2017. Disponível em: <http://apib.info/files/2017/08/2017-APIB-Atualiza%CC%A7a%CC%83o-para-ONU-e-CIDH-situac%CC%A7a%CC%83o-indi%CC%81gena-Agosto.pdf>. Veja mais sobre essas denúncias internacionais nos Anexos e nas Referências.

<sup>4</sup>Idem nota de rodapé 4

<sup>5</sup>Disponível em: [http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo\\_id=9249&action=read](http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=9249&action=read)

<sup>6</sup>Disponível em: <http://apib.info/2017/07/24/ataque-a-retomada-yvu-vera-deixa-feridos-no-mato-grosso-do-sul/>

<sup>7</sup>Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-populacao-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer>

<sup>8</sup>Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/12/26/governo-publica-mp-que-reduz-limites-de-unidades-de-conservacao-no-para/>

<sup>9</sup>Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/michel-temer-sanciona-mp-da-grilagem>

No mês seguinte, em julho de 2017, três outras medidas provisórias foram aprovadas pelo presidente interino Michel Temer, sem nenhum tipo de consulta aos povos indígenas. São medidas que enfraquecem salvaguardas socioambientais no caso de atividades de mineração no Brasil (Medidas Provisórias 789, 790, 791), com impactos nas Terras Indígenas e nos bens naturais nelas contidos, afetando desta forma os direitos econômicos, sociais e culturais desses povos.

Em relação aos mega projetos de infraestrutura, a atual administração federal agravou um padrão já existente de ignorar sistematicamente direitos indígenas.<sup>10</sup> Em 7 de julho, um novo plano decenal de energia (PDE 2026) foi anunciado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) incluindo a construção de mais duas grandes barragens na Amazônia – UHE Castanheira, no Rio Arinos, e UHE Tabajara, no Rio Machado – passando por cima de direitos das populações indígenas locais e contrariando a garantia de consulta livre, prévia e informada.

O novo Plano mantém aberta a possibilidade da volta à cena da polêmica barragem de São Luis do Tapajós, que alagaria diretamente a Sawré Muybu, território do povo indígena Munduruku. Enquanto isso, consequências adversas na vida de povos indígenas, causadas por barragens construídas recentemente na Amazônia, como no caso de Belo Monte e uma sequência de quatro represas no rio Teles Pires, continuam inabaladas, comprometendo modos de vida e sob protestos dos povos indígenas.<sup>11</sup> Decisões judiciais para combater violações de direitos indígenas são minadas pelo uso de um instrumento autoritário originado no período da ditadura militar, conhecido como Suspensão de Segurança<sup>12</sup>, que permite aos tribunais autorizar qualquer empreendimento.

Ainda em julho de 2017, as entidades denunciam que o Ministério da Justiça estabeleceu um grupo de trabalho (Portaria MJ 541/2017), com vários representantes das forças de segurança, para elaborar medidas visando a “integração social” destes povos. Depois de críticas severas por parte de povos e organizações indígenas e de organizações da sociedade civil<sup>13</sup>, o ato foi substituído por uma versão pior (Portaria MJ 546/2017), sob a justificativa de que o objetivo não era assimilação, mas a organização social de povos indígenas.<sup>14</sup> Como se estes não tivessem organização social, o Ministério Público Federal apresentou uma série de questionamentos, considerando que a medida viola o direito dos povos indígenas de decidir suas próprias formas de organização social, de acordo com suas respectivas culturas e tradições.<sup>15</sup> Qualquer ato que leve à assimilação e imposição de valores às populações indígenas deve ser revogado.

Também em julho de 2017, o presidente Michel Temer endossou formalmente um parecer da Advocacia Geral da União (AGU)<sup>16</sup> que restringe ilegalmente ações de proteção aos direitos de povos indígenas à terra, particularmente em casos nos quais essas populações foram retiradas de seus territórios antes de 1988. Esse parecer embasou, em agosto de 2017, a anulação pelo Ministério da Justiça da demarcação da terra indígena Jaraguá, em São Paulo, e afronta ampla jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos sobre demarcação de terras indígenas<sup>17</sup>.

O referido parecer também limita a proteção ao direito de consulta livre, prévia e informada, aplicando condicionantes do caso da Raposa Serra do Sol como uma regra geral às terras Indígenas no país e contrariando a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>18</sup>. Numerosas manifestações de juristas de renome, da Academia e da sociedade civil explicitam como tais medidas violam os direitos originários dos povos indígenas a suas terras tradicionais, tal como estabelecido na Constituição Federal e na jurisprudência do sistema interamericano de direitos humanos, do mesmo modo que denunciam como o acesso à Justiça e à reparação serão negados, caso tal orientação para a administração seja mantida. Ao assinar tal parecer, o governo aumentou a pressão para restringir a ação da FUNAI, impedindo o pleno cumprimento de suas responsabilidades de acordo com a Constituição. Dessa forma, as organizações indígenas e de direitos humanos entendem que tal opinião normativa deve ser revogada imediatamente

<sup>10</sup>Um programa para promover os projetos prioritários de infraestrutura, a partir de parcerias público-privadas, estabelecido pela Medida Provisória 727 (convertida na Lei 13.334/2016), inclui uma cláusula (artigo 17) que contraria diretamente a legislação ambiental e direitos de povos indígenas, incluindo o direito de consulta livre, prévia, informada e da necessidade de consentimento.

<sup>11</sup>Disponível em: <https://www.internationalrivers.org/resources/press-release-l-brazilian-indigenous-group-occupies-amazon-dam-halts-construction-to>

<sup>12</sup>Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/044/15/PDF/G1404415.pdf?OpenElement>

<sup>13</sup>Disponível em: <http://amazoniareal.com.br/liderancas-mpf-e-a-onu-reagem-contra-parecer-de-temer-que-trava-demarcacoes>

<sup>14</sup>Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/07/1900795-ministerio-recua-de-portaria-que-fala-de-integracao-de-indios-e-quilombolas.shtml>

<sup>15</sup>Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-pede-ao-ministerio-da-justica-esclarecimentos-sobre-nova-portaria-que-cria-grupo-de-trabalho-para-formular-medidas-estrategias-que-visem-a-201corganizacao201d-de-indios-e-quilombolas>

<sup>16</sup>Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/07/1902688-temer-assina-parecer-que-pode-parar-demarcacao-de-terras-indigenas.shtml>

<sup>17</sup>Ver Amicus Curiae, conjunto apresentado pela Conectas e Justiça Global na ACO 469/RS do STF

<sup>18</sup>Ver Anexo III (Tradução da Opinião)



### 3. A Repressão aos Povos Indígenas

Em 2016, a Relatora para Povos Indígenas das Nações Unidas, Sra. Victoria Tauli-Corpuz, já havia apontado para as potencialidades da escalada de violência contra os povos indígenas, diante da fragilidade política e econômica pela qual passava o país<sup>19</sup>.

Para a sociedade civil, povos e organizações indígenas, o atual governo tem adotado estratégias militares agressivas e retrógradas: dividir povos e comunidades indígenas; alterar de maneira antidemocrática e acelerada a Constituição brasileira; legislar em causa própria e contra a demarcação de terras<sup>20</sup>; interferir na organização social dos povos indígenas<sup>21</sup>; impedir o acesso dessas populações à Justiça.<sup>22</sup> Em suma, o Governo tenta trazer de volta as políticas de assimilação cultural para justificar a ausência de demarcação e a tomada de terras indígenas ou sua exploração para os assim chamados projetos de desenvolvimento, que envolvem a expansão das fronteiras agrícolas, a mineração e obras de infraestrutura (hidrelétricas, linhas de transmissão, portos, estradas, entre outras), sem nenhuma consulta aos povos indígenas<sup>23</sup>.

A relatora da ONU já havia manifestado preocupação com o fato de que as crises econômica e política estariam justificando mudanças institucionais que desfavorecem os povos indígenas. Essa leitura coaduna-se sobremaneira ao argumento e narrativa apresentada por esta relatoria especial, na medida em que aponta os cortes no orçamento para as políticas voltadas às populações indígenas, bem como com o desmonte da FUNAI.

Em relação ao orçamento da União para os povos indígenas, o INESC realizou em setembro de 2017 uma semana de debate e oficinas sobre a situação da saúde indígena no país. Na “Nota Técnica 190 - Orçamento e Direitos Indígenas na Encruzilhada da PEC 55” - publicada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), são apresentados dados sobre a situação orçamentária das políticas de Estado voltadas para as populações indígenas.

O censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) identificou em 2010 que existem no Brasil mais de 305 povos indígenas, mais de 240 línguas específicas, que somam cerca de 896.917 pessoas<sup>24</sup>. Segundo dados do Instituto Socioambiental, existem 706 terras indígenas no Brasil. Esse dado inclui os mais de 100 procedimentos de identificação e delimitação pendentes e as terras indígenas em outras fases de demarcação, além das 480 terras indígenas homologadas. Destas, a maior concentração de terras indígenas demarcadas se encontra no bioma amazônico.

Isso significa que a pendência de demarcações de terras indígenas localiza-se principalmente fora da Amazônia Legal. Nesse sentido, o órgão indigenista reconhece:

*(fora da Amazônia) Nas demais regiões do país, caracterizadas por avançado processo de colonização e exploração econômica e cuja malha fundiária é mais intrincada, os povos indígenas conseguiram manter a posse em áreas geralmente diminutas e esparsas, muitas das quais foram reconhecidas pelo Serviço de Proteção aos Índios (SPI) entre 1910 e 1967, desconsiderando, contudo, os requisitos necessários para reprodução física e cultural dos Povos Indígenas, como é o caso das áreas ocupadas pelos povos indígenas no Mato Grosso do Sul, em especial os Guarani Kaiowá. Essa realidade, verificada principalmente nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, além do estado do Mato Grosso do Sul, expressa uma situação de confinamento territorial e de permanente restrição dos modos de vida indígena, onde se constata a existência de um alto contingente populacional de povos indígenas vivendo, em muitos casos, em áreas diminutas ou sem terras demarcadas.<sup>25</sup>*

<sup>19</sup>A/HRC/33/42/Add.1

<sup>20</sup>Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-muda-regra-de-demarcacao-para-terras-indigenas,70001633615>

<sup>21</sup>Disponível em: <http://rca.org.br/2017/07/nota-coletiva-de-repudio-as-portarias-541-e-546-do-mj/>

<sup>22</sup>Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/07/1902688-temer-assina-parecer-que-pode-parar-demarcacao-de-terras-indigenas.shtml>

<sup>23</sup>Disponível em: <http://folhabv.com.br/noticia/temer-recebe-bancada-federal-de-Roraima-e-diz-que-Linhao-de-Tucuruí-e-prioridade/28084>

<sup>24</sup>Para mais informações sobre os povos indígenas brasileiros acesse: <https://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/populacao-indigena-no-brasil>

<sup>25</sup>Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoas/demarcacao-de-terras-indigenas?start=2#>

De acordo com a FUNAI, por exemplo, no Mato Grosso do Sul, as terras indígenas demarcadas correspondem a apenas 1,6% do território da unidade federativa, apesar do estado contar com a segunda maior população indígena do país (os Guarani e Kaiowá). Na região Sul do país, esta porcentagem é ainda menor, de 0,1% de territórios demarcados como terras indígenas, apesar de ter uma população indígena de quase 80.000 pessoas. Além disso, além da demarcação, há um importante trabalho de proteção territorial e garantia da posse plena das terras indígenas para esses povos, visto que de acordo com a Funai, das 426 terras demarcadas e regularizadas, 8% delas não se encontram na posse plena dos povos indígenas. Para cumprir com sua missão institucional, a Funai depende de adequada capacidade orçamentária e de pessoal.<sup>26</sup>

## 4. A Emenda Constitucional 95 e o desmantelamento da Funai

No entanto, frente à crescente pressão pelo desmantelamento da Funai, agravada com a aprovação da Emenda Constitucional N° 95 – a Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos -, promulgada no dia 15 de dezembro de 2016, aumentou drasticamente a realidade da fragilidade dos povos indígenas em relação ao Estado brasileiro.

Em resumo, a Emenda congela os gastos primários do governo federal - gastos com políticas públicas - pelos próximos 20 anos, limitando a capacidade de gastos e investimento da União apenas à reposição a cada ano da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)<sup>27</sup>. A pretensa “economia” de gastos tem objetivo de liberar recursos da União para o pagamento da dívida pública, ampliando poder dos grandes bancos e investidores, que ganham dinheiro com o pagamento dos juros da dívida pública, colocando o interesse privado acima, prioritariamente e como política de Estado, dos direitos de toda a população.

Em síntese, abaixo, alguns dos dados apresentados pelo INESC<sup>28</sup> e verificados na Proposta de Lei Orçamentária Anual 2018 (PLOA):

Que os recursos do órgão indigenista (FUNAI) seriam congelados pelos próximos 20 anos, juntamente com dos demais gastos primários no nível de 2016, ou seja, representando 0,018% do Orçamento Geral da União.

2) Que para 2018 o governo está solicitando um orçamento de cerca de 85 milhões de reais para a FUNAI, que é 10 vezes menor do que o orçamento de 2013 e corresponderia agora a 0,002% do Orçamento Geral da União.

3) Que o órgão, que já está institucionalmente debilitado graças ao insignificante orçamento que detém, cujo valor está 90% comprometido com a manutenção da instituição, estará fadado ou à extinção ou a ocupar um título meramente figurativo no governo federal;

4) Que para reverter esse quadro de crise orçamentária e institucional, seria preciso retirar dinheiro de outra política pública ou outro órgão executor do governo federal;

5) O que, então, nos coloca a seguinte questão: qual poder e prioridade tem, hoje e nos anos que virão, a Funai e a questão indígena no Brasil para disputar recursos com outros órgãos e políticas públicas para conseguir ampliar seu orçamento?

Diante desse impasse em relação ao investimento público e da fragilidade da garantia constitucional de direitos, responsabilidade última do Estado, é importante destacar qual o impacto do orçamento público para os povos indígenas no Brasil. Isso lembrando que:

<sup>26</sup>Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoed/demarcacao-de-terras-indigenas?start=2#>

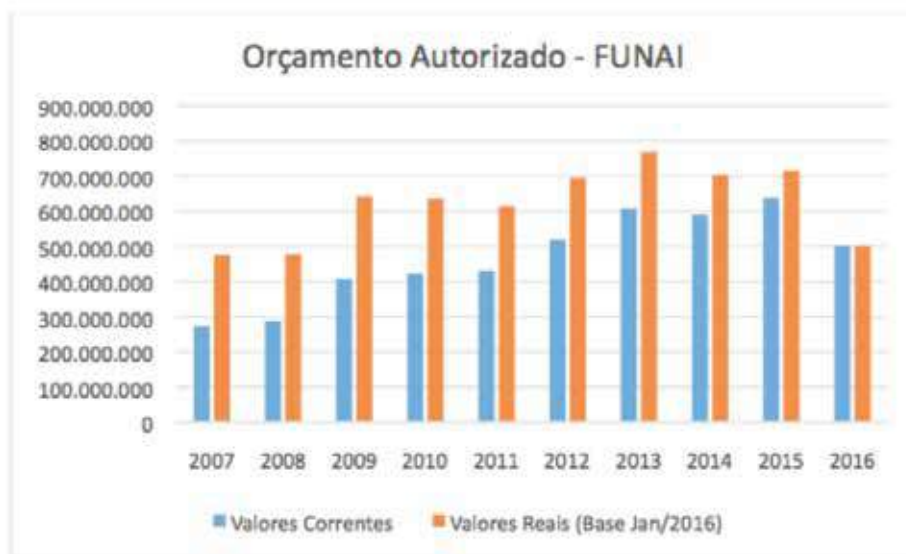
<sup>27</sup>Com algumas exceções, como as transferências constitucionais e legais e de partes dos gastos com educação fundamental.

<sup>28</sup>Fonte: CARDOSO, Alessandra; VECCHIONE, Marcela. “Nota Técnica 190 - Orçamento e Direitos Indígenas na Encruzilhada da PEC 55”, INESC, 2016. Acesso em 15/09/2017. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2016/novembro/funai-gastou-apenas-r-25-por-indigena-em-2016>>.

A FUNAI é a coordenadora e principal executora da política indigenista do Governo Federal. Sua missão institucional é proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil. Cabe à FUNAI promover estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, além de monitorar e fiscalizar as terras indígenas. A FUNAI também coordena e implementa as políticas de proteção aos povos isolados e recém-contatados. É, ainda, seu papel promover políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável das populações indígenas. Nesse campo, a FUNAI promove ações de etnodesenvolvimento, conservação e a recuperação do meio ambiente nas terras indígenas, além de atuar no controle e mitigação de possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas. Compete também ao órgão a estabelecer a articulação interinstitucional voltada à garantia do acesso diferenciado aos direitos sociais e de cidadania aos povos indígenas, por meio do monitoramento das políticas voltadas à segurança social e educação escolar indígena, bem como promover o fomento e apoio aos processos educativos comunitários tradicionais e de participação e controle social. A atuação da Funai está orientada por diversos princípios, dentre os quais se destaca o reconhecimento da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições dos povos indígenas, buscando o alcance da plena autonomia e autodeterminação dos povos indígenas no Brasil, contribuindo para a consolidação do Estado democrático e pluriétnico.<sup>29</sup>

O orçamento autorizado da FUNAI para 2016, no valor de R\$ 502,8 milhões, em termos reais, quase equivale ao orçamento do órgão de 10 anos atrás, ou seja, dos valores autorizados entre 2007 e 2008 ao preço de hoje<sup>30</sup>.

**Gráfico 1: Orçamento autorizado da FUNAI (2007-2017)**



(Gráfico produzido pelo INESC, 2016)

Vale notar que o orçamento de 2016 caiu após breve recuperação entre 2013 e 2015, tendo sido duplamente determinado: i) pelo corte em termos nominais que retirou nada menos do que R\$ 137 milhões do orçamento de 2016; ii) pela redução em termos reais provocada pela inflação do ano anterior (2015) que atingiu 10,67%, corroendo ainda mais a capacidade de execução da política indigenista que cabe ao órgão.

<sup>29</sup>Disponível em: Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, <http://www.funai.gov.br/index.php/quem-somos>

<sup>30</sup>Este é o valor da dotação inicial aprovada para o órgão, posteriormente foram abertos créditos no valor de R\$ 40 milhões. Optamos por trabalhar nesta tabela com o valor aprovado para uma visão do horizonte dos últimos 10 anos.

Em resumo, com a aprovação da EC 95, teremos, na melhor das hipóteses, um orçamento equivalente ao valor, em termos reais, de 30 anos atrás.

Mas pode ser pior: o ano de 2017 apresentou o menor orçamento para a FUNAI em toda a década. Porque se olharmos para 2017, que é o primeiro ano de vigência da PEC, sequer a correção de 7,2% em relação ao orçamento de 2016 foi garantida. Como o jornal Folha de São Paulo noticiou em outubro de 2016, referindo aos cortes e impactos do então Projeto de Emenda Constitucional, que seria aprovado cerca de dois meses depois.

O orçamento da Funai para 2017 é o menor valor dos últimos dez anos, pelo menos, agravando um cenário de dramática redução nos últimos exercícios. Os R\$ 110 milhões previstos representam a metade do que foi destinado à fundação em 2007, em valores corrigidos<sup>31</sup>.

#### Alguns números:

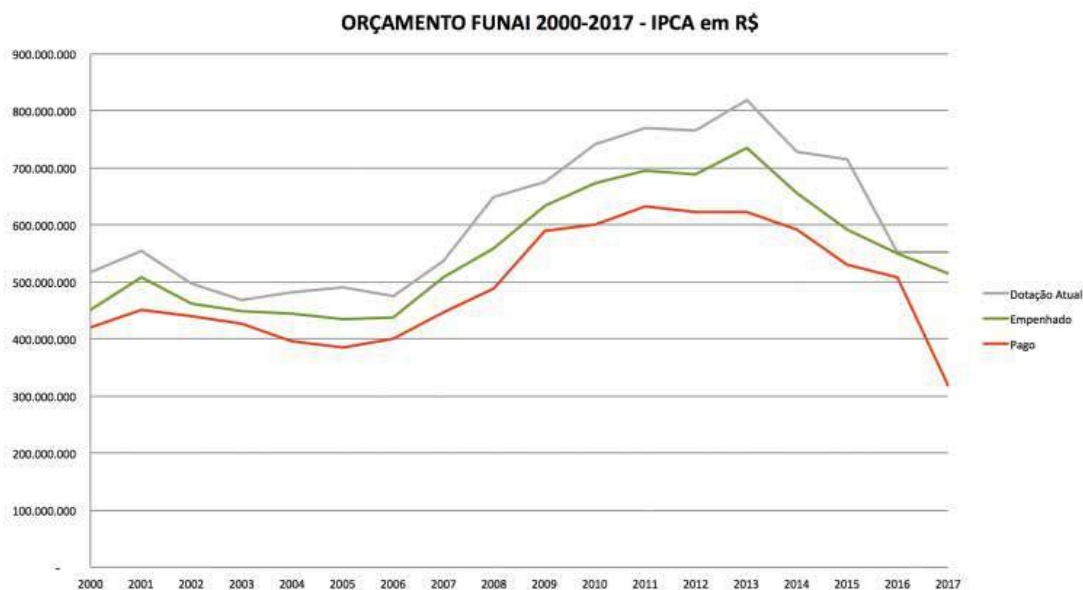
- Em 2016, incluindo os créditos adicionais, a FUNAI teve um orçamento autorizado de R\$ 542,2 milhões.
- Em 2017, o Projeto de Lei Orçamentária previu apenas R\$ 547,9 milhões para a FUNAI. Ou seja, se o valor de 2016 fosse reajustado pelo IPCA de 7,2%, a FUNAI partiria de uma proposta orçamentária de R\$ 581 milhões, e não de R\$ 547,9 milhões.
- Vale dizer que a PEC 55 não determina que cada órgão tenha reajuste pela inflação. A regra que vale é geral, para todos os órgãos e despesas primárias. Para 2017, a PEC determina que os gastos primários deverão ter como base a despesa primária de 2016, incluindo os restos a quitar pagos. Será este valor global que deverá ser corrigido pelo IPCA de 7,2%.
- De qualquer forma, em termos gerais e sem este rigor técnico, o que vale é a visão de que em 2017, já de partida, a FUNAI perdeu R\$ 33,2 milhões.



(SIGA Brasil – Senado Federal).

Segundo o Instituto Socioambiental (ISA), a Funai jamais dispôs de recursos suficientes para efetuar plenamente suas funções, e seu orçamento está em queda desde 2013 (veja gráfico abaixo). Mas nos últimos dois anos a situação se agravou. Em 2016, o já baixo orçamento inicial previsto para o órgão foi de R\$ 542 milhões, correspondente a 0,018% do orçamento da União. Sob a justificativa de contribuir com o ajuste fiscal, este montante foi reduzido em R\$ 137 milhões.

<sup>31</sup>Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/10/1818845-orcamento-de-temer-corta-verba-para-reforma-agraria.shtml>



(ISA, 2017)

Série histórica do orçamento da FUNAI (2000-2017) corrigido a valores presentes pelo IPCA-IBGE. A “dotação atual” (cinza) corresponde ao valor anual inicial acrescido e/ou reduzido pelos créditos e/ou alterações aprovados; o “empenhado” (verde) ao orçamento efetivamente reservado a pagamentos planejados; e o “pago” (vermelho) ao que foi gasto (Painel do Orçamento Federal, Siop, 2017).

Dos R\$ 180 milhões requeridos para investimentos e custeio de atividades na sede e nas 260 unidades espalhadas pelo país, foram liberados pelo Congresso apenas R\$ 101 milhões, correspondentes a 56%. A situação, que já era dramática, piorou este ano. Em janeiro, o governo federal liberou somente R\$ 107,9 milhões, ou 59,9% dos R\$ 180 milhões para atividades e investimentos. Em março, a presidência ainda revisou suas prioridades e decretou o contingenciamento de 44% do orçamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública e órgãos vinculados.

Após protestos, o governo liberou mais R\$ 20 milhões, totalizando R\$ 80 milhões (ou 44% do requerido, e não do liberado). Em penúria extrema, a Funai passou a ter dificuldades até para pagar as contas de água e luz, forçando – por estrangulamento orçamentário – a desativação de sedes, o cancelamento de operações e a não efetivação de funcionários concursados.

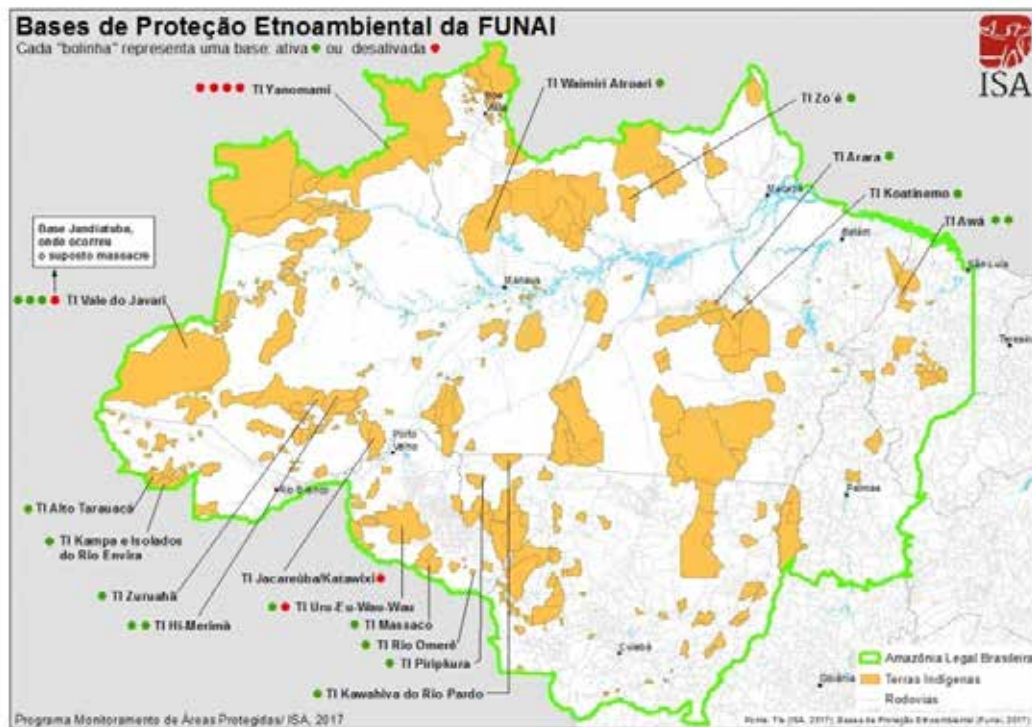
Em especial, as ações de Estado voltadas para os povos indígenas isolados, demonstra o estrangulamento de recursos pelo qual passa a FUNAI<sup>32</sup>. Segundo o Instituto Socioambiental (ISA), sete das vinte e seis bases de proteção aos índios isolados foram fechadas nos últimos anos, entre elas a região do provável massacre denunciado em agosto de 2017 na terra indígena Vale do Javari<sup>33</sup>, enquanto outras operam com precariedade. A redução do orçamento da FUNAI por si só já é grave, e mais grave ainda no que diz respeito aos recursos destinados aos povos indígenas isolados, que sofreu redução desproporcional dentro do órgão.

A presença e exploração mineral por parte de garimpeiros ilegais no Vale do Javari, região de maior presença de grupos isolados, demonstra a vulnerabilidade da FUNAI de entregar políticas, garantir direitos e, sobretudo, garantir e preservar a vida dos povos indígenas mais vulneráveis. O desmonte da instituição tem levado ao etnocídio, inclusive conforme denunciado pelo MPF no caso da usina hidrelétrica de Belo Monte<sup>34</sup>, possível genocídio dos povos indígenas, inclusive de povos indígenas isolados, amplamente noticiado em setembro de 2017.

<sup>32</sup>Disponível em: [https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/massacre-de-indios-isolados-expoe-o-estrangulamento-da-funai?utm\\_medium=email&utm\\_source=transaccional&utm\\_campaign=manchetes%40socioambiental.org](https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/massacre-de-indios-isolados-expoe-o-estrangulamento-da-funai?utm_medium=email&utm_source=transaccional&utm_campaign=manchetes%40socioambiental.org)

<sup>33</sup>Conselho Indigenista Missionário (CIMI). O inaceitável massacre de indígenas isolados no Vale do Javari. Acesso em: 18/09/. Disponível em: <http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=9465>.

<sup>34</sup>Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-denuncia-acao-etnocida-e-pede-intervencao-judicial-em-belo-monte>



(ISA, 2017)

Além do Vale do Javari, estão sob séria ameaça povos tão diversos e distantes como: os Moxi Hatëtëma Thëpë (TI Yanomami) – pressionados por garimpeiros; os Awá (TIs Awá, Araribóia, Alto Turiaçu) no Maranhão – por madeireiros e fazendeiros; os Piripkura e Kawahiva do Rio Pardo (TIs de mesmo nome), no Mato Grosso – por madeireiros e fazendeiros; ou os isolados da TI Alto Tarauacá, na fronteira entre o Acre e o Peru – por madeireiros, fazendeiros e narcotraficantes. A FUNAI tem o dever de atuar para evitar a tragédia iminente de que estes povos sejam exterminados ou que tenham o mesmo destino trágico de povos que vivem no atual o estado de Rondônia, como Akuntsu (TI Omerê) e Juma (TI Uru-Eu-Wau-Wau) - reduzidos a uma família; ou mesmo o “índio do buraco” (TI Tanaru) - reduzido involuntariamente ao triste convívio apenas consigo mesmo.

Na contramão de suas necessidades estatais, os dados atuais contidos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o ano de 2018 apontam uma situação ainda mais grave. Apenas cerca de R\$ 85,1 milhões serão destinados para todas as ações de FUNAI, incluindo manutenção de infraestrutura e pessoal, onde se encontram os maiores custos da instituição, como apontaremos na série histórica mais adiante<sup>35</sup>.

Em 2013, o orçamento da FUNAI foi de mais de 800 milhões de reais, revelando a drástica redução frente aos R\$ 85 milhões para 2018. Assim, a mudança da cifra já alarmante de 0,018% dos recursos totais da União em 2016, passa para meros 0,002% do orçamento destinados às políticas voltadas para os povos indígenas (previsão para 2018).

O corte nos gastos reflete a mudança política pela qual passou a FUNAI no último período e demonstra-se insuficiente para garantir a demarcação das terras indígenas, o pagamento de benfeitorias e extrusão de terras demarcadas, as ações de vigilância e monitoramento das terras indígenas, o acompanhamento dos milhares de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que afetam terras indígenas, além de todas as ações nas áreas de promoção social, da cidadania, do etnodesenvolvimento e da gestão ambiental. O Plano Plurianual 2016-2018 da FUNAI deixa clara a incompatibilidade do orçamento previsto para o período e o cumprimento das metas colocadas pela própria administração.

Podemos citar, por exemplo, as metas de apenas um dos objetivos (1014) do referido PPA da FUNAI que visa “Garantir aos povos indígenas a posse plena sobre suas terras, por meio de ações de proteção dos povos indígenas isolados, demarcação, regularização fundiária e proteção territorial”. Para atingir tal objetivo foram definidas como metas para o período (2016-2019):

<sup>35</sup>Fonte: BRASIL. Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual 2018. Acesso em: 15/09/2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/ploa-2018/orcamento-cidadao.pdf/view>>.

- Constituir 6 reservas indígenas para atender os casos de maior vulnerabilidade de povos indígenas confinados territorialmente ou desprovidos de terras.
- Delimitar 25 terras indígenas.
- Elaborar 7 planos de proteção de povos indígenas isolados.
- Indenizar benfeitorias em pelo menos 800 ocupações de não-índios em 30 terras indígenas.
- Ampliar gradativamente de 180 para 250 o número de terras indígenas fiscalizadas anualmente, com vistas ao usufruto exclusivo das terras e de seus recursos pelos povos indígenas.
- Apoiar as ações de vigilância com participação indígena, ampliando gradativamente de 45 para 60 o número de terras indígenas atendidas anualmente.
- Realizar a demarcação física e georreferenciamento de 30 terras indígenas.
- Promover o reassentamento de pelo menos 3000 ocupantes não índios de terras indígenas. (MMA/INCRA)

No entanto, tais metas estão longe de serem alcançadas e ficam inviabilizadas com a vigência do Parecer n.001/2017 da AGU e Presidência da República, assim como o orçamento previsto para 2018. Para agravar essa situação, dada a inexistência de diálogo de canais participativos deste governo com os povos indígenas e com a sociedade nacional, apesar dos graves impactos sobre as vidas dos povos indígenas, o não cumprimento das metas e objetivos definidos para o período não é submetido a qualquer tipo de controle social.

A expectativa é de que as radicais alterações promovidas pelo atual governo nos programas e políticas de governo convencionados, e em grave prejuízo dos direitos humanos dos povos indígenas, sigam se impondo sem qualquer tipo de diálogo ou de justificativa. De acordo com a avaliação de representantes de organizações indígenas, as leis existem, mas não são cumpridas. Agora a falta de recurso é a justificativa usada pelos dirigentes para não oferecer melhoria de vida das comunidades.

## 5. Recomendações

Diante do exposto, elencamos abaixo as principais recomendações para fazer face às inúmeras violações dos direitos humanos dos povos indígenas no Brasil relacionadas à atuação negligente e/ou conivente do Estado.

1. Investigação e responsabilização das violações de direitos humanos, dos ataques e das possíveis mortes dos povos indígenas, com destaque para os casos dos Gamela no Maranhão, Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul, de povos indígenas isolados no Amazonas e particularmente na terra indígena Vale do Javari.
2. Ação emergencial para a Terra Indígena do Vale do Javari e o estabelecimento de um plano de proteção de longo prazo para a região pelo fortalecimento da FUNAI.
3. Revogação imediata do Parecer 001/2017 da AGU ratificado pela Presidência da República.
4. Reunião com representantes indígenas e justificativa da não atuação do Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI com relação à apresentação do PLOA 2018 e às eventuais justificativas das reduções orçamentárias.
5. Levantamento e execução de medidas para exigir o cumprimento das metas do PPA 2016-2018 bem como a transparência de informações necessárias ao controle social das políticas para povos indígenas, especialmente no tocante à definição de prioridades para destinações nos planos orçamentários das áreas finalísticas da FUNAI, particularmente de demarcação, proteção de isolados e fiscalização.

Corroboramos também com as recomendações enunciadas pelo CIMI, em nota pública relativa ao massacre de índios isolados na Terra Indígena no Vale do Javari, como segue abaixo<sup>36</sup>:

1. A apuração rigorosa do massacre ocorrido no rio Jandiatuba e das denúncias sobre outros massacres de povos indígenas em isolamento voluntário na região, e a punição dos assassinos;
2. O desmantelamento definitivo dos garimpos ilegais nos rios Jutai e Jandiatuba;
3. A criação imediata de Bases de Proteção Etnoambiental na região Sul da Terra Indígena do Vale do Javari;
4. A demarcação das terras dos povos indígenas do município de São Paulo de Olivença no baixo e médio curso do rio Jandiatuba;
5. A urgente proteção aos moradores locais ameaçados;
6. A dotação orçamentária necessária para que a FUNAI e demais órgãos oficiais de fiscalização possam exercer suas responsabilidades institucionais de combate às invasões e à exploração das terras indígenas;
7. A revogação do Parecer 001/2017 da AGU e o fim da conspiração do governo Temer contra dos direitos constitucionais dos povos indígenas no Brasil.

Apensamos igualmente as sínteses das recomendações feitas pelo comunicado coletivo das 47 organizações que subscreveram às Organizações das Nações Unidas, em agosto deste ano:

1. Suspensão de ações que criminalizam lideranças indígenas, comunidades e entidades parceiras e, simultaneamente, o reforço de programas e estratégias de proteção a defensores de direitos humanos;
2. Restabelecer canais democráticos de diálogo com povos indígenas e suspender abordagens militares ou integracionistas em relação a populações e cultura indígenas;
3. Revogar atos administrativos que violam o direito de povos indígenas à terra, à consulta livre, prévia e informada e à cultura;
4. Assegurar o acesso à justiça para os povos indígenas sem nenhum tipo de discriminação

No contexto da Revisão Periódica Universal, em seu terceiro ciclo, a sociedade civil brasileira manifestou-se, em abril de 2017, para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em Genebra, apontando as seguintes reivindicações:

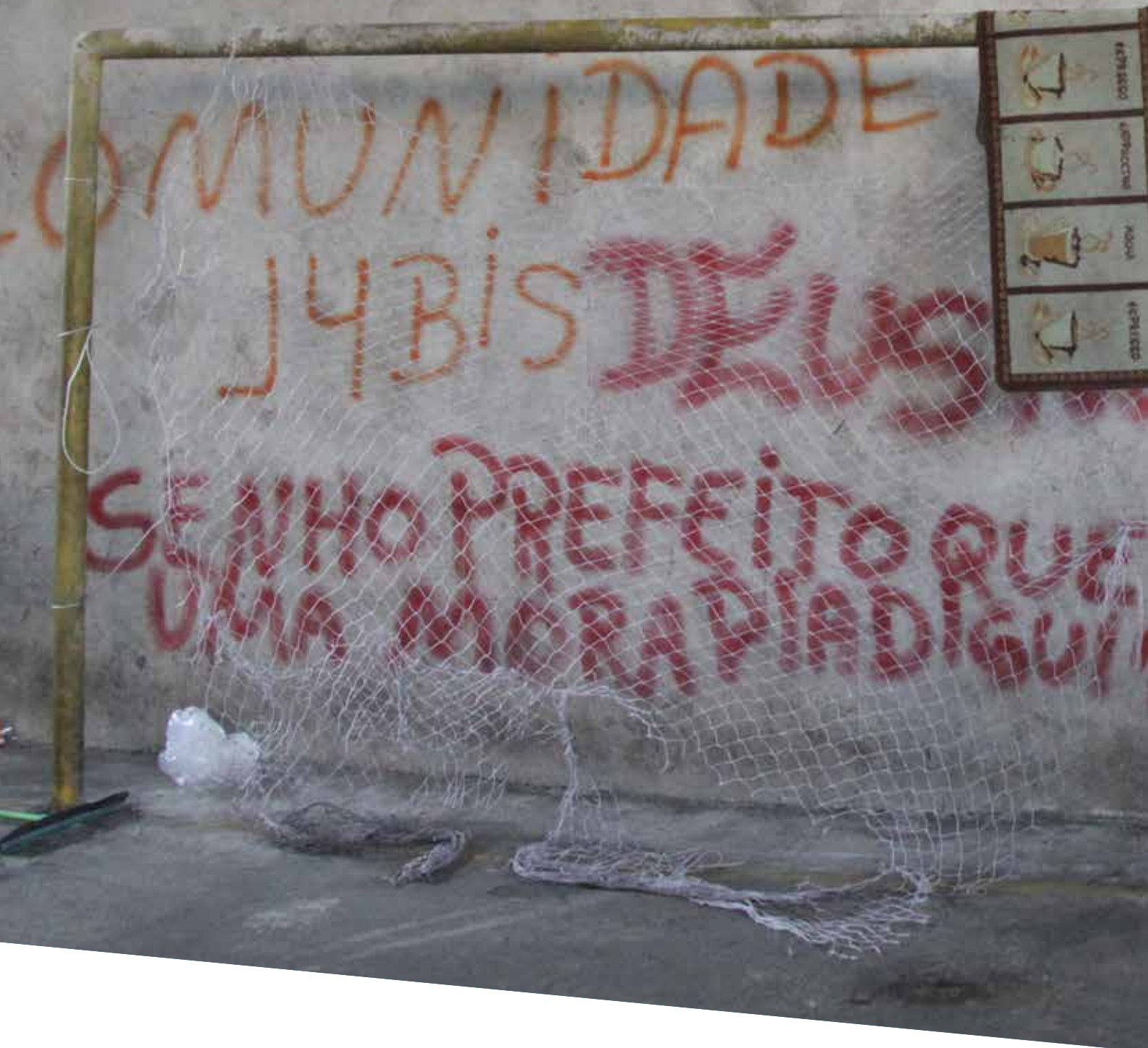
1. Estabelecer, em diálogo com representantes dos povos indígenas no nível nacional, um mecanismo para monitorar a implementação das recomendações, obrigações e compromissos aceitos no âmbito do direito internacional, do RPU e de procedimentos especiais como a Relatoria Especial da ONU sobre os direitos dos povos indígenas e o Grupo de Trabalho da ONU sobre direitos humanos e empresas, inclusive por meio do desenvolvimento de um plano ou estratégia nacional para implementar a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas e garantir a participação de representantes indígenas em fóruns nacionais, regionais e internacionais de direitos humanos;
2. Garantir que os direitos constitucionais, especialmente aqueles relacionados às terras, recursos naturais e culturas, sejam mantidos e fortalecidos de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos e que os povos indígenas tenham pleno acesso à justiça e a serviços de defensoria pública ofertados de maneira equânime, como para outros grupos minoritários, sempre que seus direitos coletivos ou individuais sejam violados;
3. Avançar nos procedimentos de demarcação de terras indígenas, com particular atenção para áreas fora da região amazônica ou afetadas por grandes projetos de desenvolvimento. Impedir a criminalização de lideranças por defenderem seus direitos territoriais e levar à justiça os responsáveis por atos de violência, discriminação e assassinatos praticados contra comunidades e lideranças indígenas;
4. Estabelecer padrões uniformizados para que a administração pública ofereça garantias na implementação e monitoramento do direito à consulta livre, prévia e informada, de acordo com a Convenção 169 da OIT, inclusive com relação a medidas legislativas, além de reconhecer e apoiar as iniciativas próprias dos povos indígenas de protocolos de consultas;

<sup>36</sup>Conselho Indigenista Missionário (CIMI). O inaceitável massacre de indígenas isolados no Vale do Javari. Acesso em: 18/09/. Disponível em: <http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=9465>.



5. Garantir que programas e políticas econômicas, sociais e culturais, inclusive de transferência de renda, impliquem respeito e devido valor pelos povos indígenas, seus direitos específicos, bem como sua autonomia e modos de vida, evitando-se a estigmatização de povos indígenas como pobres ou como obstáculos ao desenvolvimento;
6. Investigar e agir em cooperação com autoridades estaduais e municipais, e em diálogo com povos indígenas, para banir situações em que os povos indígenas são impedidos de gozar de seus direitos econômicos, sociais, culturais, civis e ou políticos devido à falta de demarcação de terras indígenas por parte do Estado;
7. Estabelecer política para proteger e promover as línguas indígenas, com especial atenção para a plena implementação do direito à educação bilíngue, de acordo com as especificidades dos povos indígenas;
8. Adotar medidas urgentes para prevenir e punir o racismo, a discriminação e as violências praticadas contra povos indígenas, inclusive por parte de instituições públicas;
9. Fortalecer, por meio da alocação de recursos adequados e treinamento contínuo, as instituições chaves para a promoção e proteção dos direitos humanos dos povos indígenas como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Ministério Público Federal (MPF), Defensoria Pública da União (DPU), Advocacia Geral da União (AGU), Conselhos Tutelares, juízes e magistrados, dentre outros;
10. Garantir recursos financeiros e apoio político para a efetiva implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental e Terras Indígenas (PNGATI);
11. Iniciar um processo consultado para implementar medidas que contribuam com a verdade, a reconciliação e a compensação das violações e violências cometidas no passado contra os povos indígenas, inclusive por meio de campanhas públicas de conscientização, de modo a construir um ambiente apropriado para uma nova relação do Estado com os povos indígenas, com respeito à autonomia e aos direitos humanos;
12. Engajar-se com os povos indígenas e garantir sua participação em processos nacionais, internacionais, regionais ou bilaterais relacionados a temas de fronteiras, mudanças climáticas, conhecimento tradicional, proteção ambiental e objetivos de desenvolvimento sustentável.

O Estado brasileiro recebeu mais de 30 recomendações feitas pelos países membros relativas à proteção dos direitos dos povos indígenas, particularmente no que diz respeito à demarcação das terras indígenas, ao fortalecimento da FUNAI, à realização de consultas livres, prévias e informadas e à prevenção e responsabilização de violências e discriminações perpetradas contra lideranças e comunidades indígenas. Em setembro de 2017, o governo acolheu voluntariamente todas as referidas recomendações sobre direitos humanos dos povos indígenas comprometendo-se a implementá-las nos próximos 4 anos.



OCUPAÇÃO 14 BIS DURANTE VISITA DA MISSÃO ESPECIAL EM SÃO PAULO

CRÉDITO: ANA CLAUDIA MIELKE/PLATAFORMA DHESCA BRASIL

**MISSÃO 5: O DIREITO  
À CIDADE ATACADO:  
A PERSEGUIÇÃO  
À POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA E  
A CRIMINALIZAÇÃO  
DAS OCUPAÇÕES DE  
MORADIA NO MUNICÍPIO  
DE SÃO PAULO.**

# Missão 5: O direito à cidade atacado: a perseguição à população em situação de rua e a criminalização das ocupações de moradia no Município de São Paulo.

## 1. Contexto

A cidade de São Paulo – maior metrópole da América Latina, centro da economia nacional e polo da economia global - com seus mais de dois milhões de desempregadas e desempregados, vive o acirramento das disputas entre a população pobre e o poder público, pautadas por um novo ciclo de especulação imobiliária associado a maior crise econômica que o país já viveu.

Em foco, está a região Central de São Paulo, que passa atualmente por um forte processo de pauperização de sua população, precarização dos espaços públicos e de perseguição e repressão à crescente população em situação de rua e àquela que vive nas mais de cinquenta ocupações de moradia do centro da cidade. O objetivo é expulsar esta população pobre e negra para as regiões periféricas garantindo as condições para a valorização e exploração imobiliária da região Central, da qual a retomada do Projeto Nova Luz<sup>1</sup>, pela gestão do Prefeito João Dória, constitui uma das principais apostas.

A partir dessa perspectiva, deve ser considerada a intervenção violenta do poder público na chamada região da Cracolândia; a atuação repressiva da Guarda Civil Metropolitana e de outros agentes públicos contra as pessoas em situação de rua, do qual o assassinato do carroceiro Ricardo Silva do Nascimento, em julho de 2017, por um policial militar, constitui caso emblemático; a proliferação de ações de despejo e reintegração de posse contra ocupações de moradia, implementadas em finais de semana ou nas madrugadas. Essas ações visam não somente surpreender as populações residentes nos locais, diminuindo suas condições de resistência, mas garantir a baixa visibilidade pública dessas ações.

Todas essas ações acontecem em um contexto de crise econômica no qual a cidade vive um quadro acelerado de acirramento de suas desigualdades, de desmonte de políticas sociais e de privatização de espaços e de serviços públicos, associado a um forte discurso higienista contra a população pobre e negra, defendido pela gestão do Prefeito João Dória em aliança com a gestão do governador Geraldo Alckmin. Ações e discursos que promovem a intensificação da lógica e das dinâmicas de segregação socioespacial, da concentração do patrimônio e da inserção precária na cidade para grande parte da população com base em um liberalismo exacerbado com relação aos interesses privados.

Uma das faces históricas desse fenômeno tem sido a expansão espacial das periferias, em resposta às dinâmicas da especulação imobiliária, em uma cidade com muitos vazios urbanos. Segundo o Censo do IBGE 2010, a cidade de São Paulo possui 290 mil imóveis vazios que seriam suficientes para abrigar toda a população que vive em áreas de risco, cerca de 130 mil pessoas. A expansão espacial da cidade imposta aos segmentos mais pobres, em áreas sem infraestrutura urbana (saneamento, educação, saúde, cultura, entre outros), gera precárias condições de vida, degradação ambiental, gigantesco gasto de tempo da população e de investimento público em transporte, entre outros problemas, que alimentam a lógica segregadora e violam o direito humano à cidade.

<sup>1</sup>Lançado pelo Prefeito Gilberto Kassab, em 2010, o Projeto prevê a revitalização da região Central de São Paulo por meio de concessões urbanísticas à iniciativa privada. O projeto foi engavetado pelo prefeito Fernando Haddad, em 2013, e retomado na gestão do prefeito João Dória.

## 2. O Direito Humano à Cidade

O direito humano à cidade constitui o direito coletivo de todos/as habitantes da cidade de usufruírem dela de forma equitativa dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social, em especial, dos grupos historicamente vulneráveis, discriminados e desfavorecidos. É um direito ancorado em três grandes princípios: exercício pleno da cidadania, gestão democrática e função social da cidade. A função social da cidade significa dar prioridade ao interesse comum sobre o direito individual da propriedade, na perspectiva do uso socialmente justo e ambientalmente sustentável do espaço urbano. É um direito que confere legitimidade a toda ação e organização política com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito de todos e todas a um padrão de vida adequado.

O direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos e concebidos integralmente, incluindo os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Não se confunde com o direito à moradia, já que envolve um conjunto mais amplo de direitos humanos comprometidos com a garantia de um padrão de vida com qualidade na cidade (moradia, alimentação, educação, saúde, transporte, cultura, meio ambiente, entre outros).

O direito à cidade “significa poder usufruir das vantagens, dos serviços e das oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano” (TRINDADE, 2011, 149). Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e da herança histórica e cultural.

Como todo direito humano, ele é exigível politicamente e por ações jurídicas nos sistemas de justiça. Para sua concretização nas políticas públicas, são necessários instrumentos participativos (como os Orçamentos Participativos e os Estudos de Impactos de Projetos); de planejamento (Planos Diretores, Planos de Ordenamento Territorial, entre outros); tributários (que incidam sobre a especulação imobiliária); de intervenção compulsória (como desapropriações); e de provisão de solo e reconhecimento de moradia social (constituição de zonas especiais de interesse social, zonas culturais, zonas que garantam a permanência de determinados grupos da população que historicamente ocupam o território, como as populações tradicionais – quilombolas, indígenas, pescadores, ribeirinhos, entre outros). Instrumentos que representam uma ação firme do Estado no sentido de coibir a mercantilização do espaço urbano e afirmar a função social da cidade.

Como fruto da luta dos movimentos sociais, em especial, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o Brasil apresenta uma das legislações mais avançadas do mundo no que se refere ao direito à cidade (FERNANDES E ALFONSIN, 2009), com uma Constituição Federal (1988) que possui um capítulo específico sobre política urbana (artigos 182 e 183) e prevê a função social da cidade. Porém, em decorrência dos grandes interesses privados em disputa, o país precisou esperar mais de duas décadas para que os artigos constitucionais fossem regulamentados pelo Estatuto da Cidade, lei aprovada em 2001 pelo Congresso Nacional, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

O Estatuto da Cidade impôs restrições ao direito individual da propriedade e estabeleceu um conjunto de instrumentos destinados a garantir a função social da cidade no Brasil, como: 1) parcelamento, construção e utilização compulsória (notificação com prazo determinado para que proprietários de imóveis ociosos ou subutilizados deem uso ao imóvel); 2) IPTU progressivo no tempo (aumento do valor do imposto sobre a propriedade territorial urbana para aquelas propriedades que não têm uso adequado); 3) desapropriação compulsória com pagamento de títulos da dívida pública para proprietários que não deram função social à propriedade, esgotados os prazos anteriores.

O Estatuto da Cidade tornou obrigatório que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes construíssem seus planos diretores até 2006. A obrigatoriedade também é para aqueles municípios que, mesmo apresentando população menor do que 20 mil habitantes, tenham vocação turística ou grandes obras com impactos socioambientais. Todos os municípios que já possuem planos diretores há mais de dez anos devem revisá-los, como São Paulo, que teve seu plano diretor revisto e aprovado em 2014.

O plano diretor constitui lei e é o principal instrumento da política urbana. Traduz o Estatuto da Cidade para o contexto local e deve ser construído a partir de ampla participação social e do diagnóstico da realidade do município (problemas, desafios, potencialidades, entre outros). Define qual a função social de cada área da cidade, delimita explicitamente isso no mapa e prevê as formas de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para tornar isso uma realidade no município (PÓLIS, 2005).

Apesar de grandes conquistas sociais nas últimas décadas – como a institucionalidade participativa, a construção de planos diretores, os avanços normativos, o grande aumento de investimentos públicos em desenvolvimento urbano, a inclusão de setores da população no mercado de consumo e a retirada de setores da condição de miséria – o balanço nacional é que pouco foi alterado em termos da gestão e ordenamento do solo urbano (ROLNIK, 2011), ou seja, os instrumentos legais não estão sendo utilizados efetivamente para que a função social da cidade seja cumprida. Tal situação leva a manutenção da lógica predatória de crescimento urbano presente nas grandes cidades brasileiras e latino-americanas, pautada por interesses privados locais, nacionais e internacionais, da qual a cidade de São Paulo constitui um dos maiores e principais palcos de disputa.

## 2.1 Marco normativo

Com base no direito humano à cidade e da legislação citada, destacamos a seguir alguns marcos normativos que dão base à missão:

- O direito à moradia é um direito social previsto na Constituição Federal devendo ser implementado para erradicar a pobreza, mediante o desenvolvimento de políticas públicas. Essa obrigação pretende coibir medidas e ações que impossibilitem ou dificultem o exercício do direito à moradia. É responsabilidade do poder público: a proteção ao direito à moradia e a garantia de que os despejos não sejam levados à termo, mediante a utilização dos instrumentos jurídicos e políticos existentes no Estatuto da Cidade para que seja garantida a função social da propriedade;
- O direito à moradia digna é reconhecido juridicamente como um direito humano fundamental pelos tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é signatário e legalmente obrigado, com base também no artigo 6º da Constituição Brasileira;
- São componentes do direito à moradia adequada: a segurança jurídica da posse, condições físicas de habitabilidade, o custo acessível, a acessibilidade, a adequação cultural, o acesso à infraestrutura e a serviços básicos e a boa localização. Está previsto também o direito da população de baixa renda de construir suas moradas em área servida de infraestrutura e serviços, próximo às opções de trabalho, saúde e educação;
- Em 2009, o Decreto Federal 7.053/09 instituiu a “Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento”. Um dos objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua é, justamente, “assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda”.
- De acordo com a legislação nacional e internacional, os despejos ou remoções significam frontal violação ao direito à moradia, sendo, por esta razão, a última solução possível para a resolução de conflitos possessórios;
- A prática de despejos forçados ocorre quando há a remoção de pessoas ou grupos pessoas de suas casas contra sua vontade e constitui grave violação dos direitos humanos, em particular, do direito à moradia adequada, nos termos da Resolução 1993/77 da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. O Estado Brasileiro é signatário de todas as convenções relativas aos direitos econômicos, sociais e culturais;

- O art. 3º da resolução nº 87 do Conselho das Cidades conceitua a mediação de conflitos como sendo: “processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculadas ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos.”
- O artigo 2º da Lei Federal nº 10.257/2001 do Estatuto da Cidade, preceitua que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais, dentre elas: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

### 3. A Missão Local

Em São Paulo, os Relatores de Direitos Humanos Denise Carreira e Leandro Gorsdorf realizaram missão nos dias 11, 12 e 14 de agosto com o objetivo de abordar as violações de direitos humanos sofridas pela população em situação de rua e por aquela que vive em ocupações de moradia.

A construção da Missão ocorreu ao longo do mês de julho, quando duas reuniões foram realizadas na sede da organização não governamental Ação Educativa com o objetivo de ouvir os movimentos sociais que atuam com a população em situação de rua e nas ocupações de moradia da cidade. Participaram das reuniões e acompanharam as atividades da missão: Carmen Silva, da Frente de Luta por Moradia; Andreza do Carmo, da Rede Rua; Maria Nazareth Cupertino, da Rede Rua/Condepe; Darcy Costa, do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, representante da Pastoral de Moradia da Região Episcopal Ipiranga; Rildo Marques, do Movimento Nacional de Direitos Humanos e Julia Dias, Assessora da Relatoria Especial.

Como parte do processo preparatório da Missão, a Relatoria encaminhou solicitação formal de audiência às seguintes autoridades públicas: ao Prefeito de São Paulo; ao Comando da Polícia Militar; aos Secretários Municipais de Habitação, de Assistência Social, de Direitos Humanos e de Finanças; ao Procurador do Ministério Público Estadual de São Paulo. A Relatoria obteve resposta e se reuniu com representantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e com o Procurador do Ministério Público Estadual de São Paulo, como parte dos três dias da Missão.

Além de visitas em pontos indicados pelos movimentos sociais, o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe) convocou uma audiência pública, como parte da programação da Missão, realizada no dia 11 de agosto no auditório da Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo. Na audiência, foram coletados muitos depoimentos e realizado o levantamento de documentos relevantes para os fins deste relatório. A seguir será apresentada a síntese da audiência, das visitas e das reuniões realizadas ao longo da Missão.

#### 3.1 Audiência Pública

O primeiro momento da missão foi a realização da audiência pública na Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo, convocada pelo Condepe. A audiência contou com a participação de cerca de cinquenta pessoas, entre representantes de movimentos sociais, sociedade civil, pesquisadores e poder público. A mesa foi composta pela Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), Lisiane Cristina Braecher; pelo Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, Eduardo Valério; pela Defensora Pública do Estado de São Paulo, Nara Rivitti; pela Presidenta do Condepe, Maria Nazareth Cupertino; pela liderança da Frente de Luta por Moradia, Carmen Silva; além dos Relatores de Direitos Humanos, Denise Carreira e Leandro Gorsdorf. A seguir, serão destacados os principais pontos da audiência pública.

A política de extermínio da população mais pobre e em situação de vulnerabilidade social pelo governo Municipal, Estadual e Federal foi evidenciada de diferentes maneiras. A sistemática violência por parte da Polícia Militar e da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo – que está cada vez mais militarizada - foi denunciada em diversas falas. Identifica-se um movimento de substituição da política de proteção social pela política de contenção social: em São Paulo, quem faz a abordagem nas grandes aglomerações não são mais os agentes especializados da assistência social, mas os agentes armados. Foi chamada a atenção para o ostensivo investimento em segurança pública em detrimento de serviços básicos.

No mesmo sentido, foi relatado que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) demitiu 548 trabalhadores, evidenciando o desmonte nos serviços de abordagem da população em situação de rua. A Relatoria também ouviu que em São Paulo, pessoas que doam alimentos a pessoas em situação de rua, têm seus carros multados e que os cobertores e os pertences da população em situação de rua têm sido sistematicamente retirados pela Zeladoria da Cidade, de maneira a coibir a presença dessas pessoas na região Central. A falta de acesso à água foi outro ponto destacado: os parques são cada vez mais gradeados e os bebedouros e chafarizes públicos são comumente retirados desses espaços públicos.

Um ponto levantado como grande indutor do aumento de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo foi o crescimento do desemprego, que hoje atinge 14% da população brasileira e mais de 18% na região metropolitana de São Paulo. Apesar de não haver um levantamento oficial atualizado, há uma percepção generalizada tanto por parte dos meios de comunicação da cidade<sup>2</sup>, como de movimentos sociais relativos ao aumento da população em situação de rua na cidade de São Paulo, que novos perfis chegam à situação de rua, como famílias com crianças que foram despejadas por não conseguirem mais pagar o aluguel de suas moradias.

Na audiência, foi denunciado o desmonte da Secretaria de Direitos Humanos – que já não conta com um balcão de denúncias e que sofreu forte redução de seus quadros. Destacou-se que o Plano Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua foi pouco divulgado e sua implementação está sendo ignorada pelo poder público local.

Identificou-se também o mesmo movimento em outros municípios da Grande São Paulo. Em Santo André, Unidades de Pronto Atendimento foram fechadas e em São Bernardo, além de fecharem os serviços de atendimento à população em situação de rua, o governo encerrou o contrato com cooperativas de catadores. A privatização da cidade de São Paulo também foi destacada como fator que afeta diretamente a população em situação de rua.

Foi reportado à Relatoria que a população em situação de rua está perdendo o acesso a benefícios, como ao Programa Bolsa Família, e aquelas que participaram do Programa Trabalho Novo, criado na gestão Dória para garantir empregos às pessoas em situação de rua, não estão acessando empregos, sendo que várias daquelas que conseguiram as vagas estão sendo demitidas.

Alguns casos urgentes foram apresentados à relatoria: a Ocupação Mauá, o Viaduto 14 Bis, o Viaduto Jaceguai e a Favela do Moinho. Os dois primeiros casos serão abordados a seguir. Sobre a comunidade que vivia sob o Viaduto Jaceguai, ocorreu no dia 29 de julho, em pleno final de semana, uma reintegração de posse do viaduto, conduzida pela Zeladoria Municipal da Prefeitura de São Paulo com apoio da Guarda Civil Metropolitana. Uma pessoa em situação de rua foi presa, acusada de colocar fogo nos barracos em reação à ação da Zeladoria, sendo que o fato – segundo depoimentos da audiência pública – foi que na entrada de uma máquina usada na ação de reintegração de posse, um fio de alta tensão caiu e incendiou o local. A relatoria ouviu denúncias de cumprimento de ordens de reintegração de posse durante a noite e nos finais de semana.

A Favela do Moinho, localizada na região da chamada “Cracolândia”, sofre ameaça de despejo, com a prefeitura e o governo estadual ameaçando cotidianamente os moradores. No dia 27 de junho, Leandro de Souza Santos foi assassinado dentro do barraco de sua família.

Representantes de movimentos sociais afirmaram que a Favela do Moinho, assim como outras ocupações de moradia, vêm sendo compreendida pelo poder público como fator de desvalorização das áreas centrais da cidade. Não é por acaso que acontecem as reintegrações de posse: há uma estratégia de criminalização de toda a região para legitimar qualquer ato por parte do Estado. A PM realiza uma abordagem violenta e isso é visto de maneira natural pela sociedade, decorrente do processo de criminalização das ocupações e dos movimentos sociais promovidos por autoridades públicas, o que dá base para a ação violenta de reintegração e de despejos. Ressaltaram que a política do higienismo – “limpar” o centro da cidade da população pobre e negra - é feita nessa mesma lógica, tendo a valorização imobiliária como objetivo final.

<sup>2</sup>Matérias de veículos de comunicação sobre a percepção de aumento da população em situação de rua: População de rua em São Paulo quase dobra em 15 anos (Revista Época/março de 2016); População de rua dobra desde 2000 e se espalha pela cidade de São Paulo (Jornal O Estado de São Paulo/18 de junho de 2017); Cresce o número de moradores de rua em São Paulo e no Rio de Janeiro (Profissão Repórter/TV Globo/ 12 de julho de 2017); Número de pessoas em situação de rua aumenta mais de 150% em três anos no Rio (Agência Brasil/04 de junho de 2017); Crise leva mais famílias a morar na rua (Jornal Valor Econômico/10 de janeiro de 2017); .



A relatoria ouviu ainda que são mais de cinquenta ocupações no centro e centro expandido de São Paulo, e que esses espaços muitas vezes acolhem refugiados e migrantes que chegam na cidade e não têm para onde ir. No mais, foi relatado que a Prefeitura está oferecendo alguns dos locais ocupados pelos movimentos de moradia como habitação social para população em situação de rua, gerando embates entre integrantes de ocupações de moradia e pessoas em situação de rua.

### 3.2 Viaduto 14 Bis

Na tarde do dia onze de agosto, por volta das 15h30, a relatoria visitou o local conhecido por Comunidade 14 Bis, sob o viaduto Dr. Plínio de Queiroz, na região da Bela Vista. Cercados por uma tela verde, 29 barracos de madeira servem de moradia para cerca de 50 pessoas, em sua maioria jovens, alguns idosos, três crianças e vários cachorros. Algumas famílias com crianças evitaram falar com a relatoria, em decorrência do receio de que o Conselho Tutelar venha retirar as crianças de suas mães e pais.

Como relatado pelos moradores do local, no dia 2 de janeiro de 2017, o prefeito João Dória Jr se vestiu de gari na Praça 14 Bis, onde habitualmente viviam, e intimou as pessoas que ali estavam a se mudarem para debaixo do viaduto, prometendo que sairiam dali em dois meses. No entanto, oito meses se passaram e as condições de vida sob o viaduto se deterioraram: a luz e água foram cortadas e os banheiros químicos retirados. Os moradores também se queixaram da poluição: a tela que os esconde ali embaixo retém a fuligem dos automóveis, causando uma série de problemas respiratórios. Além disso, a Relatoria verificou a presença de pessoas doentes, alguns portadores de HIV, outros com tuberculose, alguns com ambas as doenças, muitos deles com acompanhamento médico precário.

A maioria dos moradores do viaduto trabalha como catador de materiais recicláveis e sobrevive com o dinheiro ganho dia após dia. Utilizam o Espaço de Convivência Bela Vista, conhecido por Tenda Nove de Julho, para tomarem banho e captarem água para beber e cozinhar. Muitos deles possuem eletrodomésticos como geladeiras, fogões e televisões. Durante a conversa, a ideia de família foi mobilizada a todo instante: “somos uma família”, “essa é a minha família”, “minha família são eles”. Uma mulher apresenta seu barraco, com um pequeno quarto para seus dois cachorros e um sofá cheio de bichinhos de pelúcia resgatados em seu trabalho de catadora: “Minha casa tem muito amor”.

No dia 27 de julho os moradores acordaram com a presença ostensiva da Guarda Civil Metropolitana, Polícia Militar e dos bombeiros, numa tentativa de reintegração de posse. Com o apoio de movimentos sociais que se mobilizaram para apoiar a ocupação, conseguiram suspender a ordem de despejo. Entretanto, a reintegração de posse pode acontecer a qualquer momento e a Prefeitura não apresentou nenhuma alternativa para os moradores da 14 Bis.

### 3.3 Cimento | Bresser

No sábado pela manhã a Relatoria visitou o local conhecido por Cimento, na região da Bresser/Mooça, ao lado do viaduto Alcântara Machado. Uma centena de barracos cobriam as calçadas, com muitos jovens e crianças no entorno deles.

A relatoria não notou a presença de banheiros químicos. Seu Claudenor dos Santos, 57 anos, morador do Cimento há um ano, catador de rua, relatou que ao longo deste período nunca recebeu visita da assistência social. Um médico que fazia o acompanhamento pelo consultório de rua também deixou de visitar as famílias no último mês. Construiu um barraco na última ponta do viaduto, onde mora com sua família: esposa, filhos, seis netos e duas bisnetas, uma de dois anos e outra de três meses.

Outro morador, conhecido por Huck, mineiro de Belo Horizonte, relatou que a comunidade do Cimento é como uma grande família, onde todos se ajudam e ninguém mexe com ninguém. Huck sempre trabalhou na construção de civil, estudou até a quinta série e fez cursos de padeiro e de construção civil no Sebrae, mas depois de muito procurar emprego no último ano e sem ter aonde morar, passou a viver em um barraco no Cimento. Em seu barraco feito de madeira e de materiais reciclados, construiu uma pequena barbearia, onde corta barbas e cabelos dos moradores da comunidade. Antes de se mudar para lá, há um ano, morava com a ex-mulher na Baixada Santista, onde trabalhava como auxiliar de obras. Relatou que os moradores de rua da região almoçam no Centro Pop, na Rua São Martinho I, local visitado pela relatoria logo em seguida.

### 3.4 O Centro Comunitário São Martinho de Lima

O Centro Comunitário nasceu em 1990, na região da Bresser, como espaço de referência à população em situação de rua da região. Foi a primeira unidade conveniada à Prefeitura de São Paulo a prestar serviços a essa população. O São Martinho de Lima – Povo de Rua é gerido pelo Centro Social Nossa Senhora do Bom Parto (BOMPAR), em convênio com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

No Centro Pop Rua Martinho I, um grande salão abrigava algumas centenas de homens e uma dúzia de mulheres em situação de rua, sentados diante de uma televisão. Um painel marcava as senhas para o almoço, servido diariamente para centenas pessoas. Como relatado por uma profissional do Centro, o equipamento tem capacidade para servir 600 almoços por dia, mas tem recebido uma demanda muito maior, especialmente aos finais de semana. Nestes casos, são oferecidas refeições incompletas, para garantir que ninguém fique sem comer.

### 3.5 Ocupação Mauá

Na tarde do dia doze de agosto, sábado, a relatoria visitou a Ocupação Mauá, localizada na região Central de São Paulo, ao lado da Estação da Luz. Um enorme prédio que antes comportava um hotel abriga há dez anos cerca de 230 famílias, com 180 crianças.

A relatoria foi recebida pelas lideranças da Ocupação: Ivonete Araújo e seu Nelson Souza. No pátio, um círculo de cadeiras foi formado para que os moradores e relatores pudessem se conhecer e ter um momento de trocas. Cerca de vinte pessoas participaram da conversa, relatando suas histórias de vida com a ocupação.

Conforme nos relatou Ivonete, em 2013, o ex-prefeito Fernando Haddad publicou um decreto de interesse social do imóvel e, em 2014, foi feito o depósito em juízo de 11 milhões de reais para a compra do edifício. No entanto, o proprietário do imóvel alegou que o valor estava baixo e a justiça determinou que um perito fizesse uma nova avaliação. Segundo Ivonete, a peritagem olhou o imóvel por fora e, em alguns minutos, determinou que o valor a ser pago pelo prédio seria de 25 milhões de reais. Assim, a ocupação vem sofrendo uma nova ameaça de despejo: a reintegração de posse está em curso e nas próximas semanas as famílias devem ser chamadas para a reunião com o Batalhão da Polícia Militar, que informará a data em que deverão deixar o local.

A relatoria ouviu os moradores que foram acolhidos na ocupação em momentos de extrema dificuldade, quando não tinham para onde ir e como pagar um aluguel caro na cidade. Muitos moradores trabalhavam no centro e moravam na periferia, perdendo até quatro horas por dia no trajeto casa-trabalho. Como relatou Ivonete, ao se mudarem para a ocupação, essas pessoas puderam ganhar certa qualidade de vida, podendo desfrutar de tempo para si e com a família. Além disso, a ocupação do prédio permite um estímulo para a economia local, fortalecendo o comércio e os serviços da região. Os moradores relataram a presença ostensiva da Polícia Militar, que muitas vezes entra no imóvel, ameaça e hostiliza as lideranças e os próprios moradores.

A Relatoria visitou um apartamento, um pequeno cômodo com piso frio, paredes pintadas e alguns móveis. A manutenção do prédio é feita pelo próprio movimento: uma horta vertical está sendo feita no pátio, os andares foram todos pintados recentemente, além de cartazes e grafites enfeitando os espaços comuns.

### 3.6 Ato pelo assassinato do carroceiro Ricardo Silva do Nascimento

Encerrando as atividades do dia 12 de agosto, a Relatoria compareceu ao ato de um mês do assassinato de Ricardo Silva do Nascimento, carroceiro morto pela PM no bairro de Pinheiros, em São Paulo. No ato estavam presentes moradores do bairro, além de ativistas de direitos humanos e moradores de rua amigos de Ricardo.

No dia 12 de julho, um policial militar alvejou o carroceiro – bastante conhecido na região – com três tiros, quando este se recusou a baixar um pedaço de pau que portava. O seu corpo foi retirado pelo camburão junto com as cápsulas das balas, comprometendo os trabalhos de perícia técnica. Na semana seguinte, Gilvan, seu amigo e testemunha do crime, sofreu um AVC e faleceu, após repetir reiteradamente que estava marcado para morrer.

O caso revoltou moradores da região, que afirmaram que a Polícia Militar tem feito rondas sistemáticas, além de abordagens arbitrárias a pessoas em situação de rua, intimando-os a se retirarem das calçadas e das ruas do bairro. A mobilização dos moradores gerou a organização de vários atos de manifestação no bairro e na cidade de São Paulo, sendo o principal deles, uma missa que lotou a Catedral da Praça da Sé no dia 19 de julho de 2017.

### 3.7 Complexo Oficina Boracea

No dia 14 de agosto, a Relatoria visitou o Complexo Oficina Boracea, conjunto de três albergues que atende cerca de mil pessoas em situação de rua, sendo que duzentas pessoas em seu centro de convivência. A Oficina Boracea nasceu de uma iniciativa da Prefeitura Municipal de São Paulo, em 2003, na gestão de Prefeita Marta Suplicy, em resposta à demanda de movimentos sociais da cidade, com o objetivo de criar um conjunto de serviços e abrigos voltados para a acolhida, convívio e a busca da autonomia de pessoas em situação de rua.

A ideia era que o espaço possibilitasse a reconstrução de vínculos familiares e com a sociedade de modo geral, visando o fortalecimento da autoestima e o exercício da cidadania e do cooperativismo. Inicialmente, o abrigo contava com uma série de serviços: núcleo de atendimento aos catadores; abrigo especial para idosos; projeto de formação profissional e incentivo à economia solidária; albergue; restaurante-escola; centro de convívio; lavanderia escola; cursos de alfabetização de adultos; recepção social; telecentro.

Nos primeiros anos, o Complexo foi administrado pela união de órgãos governamentais, entidades da sociedade civil e empresas privadas, buscando ter como base uma gestão horizontal. No entanto, a dificuldade de realização de ações integradas entre esses órgãos impossibilitou a continuidade do projeto horizontal de gestão. Ainda hoje, vários funcionários do Complexo foram indicados por movimentos sociais.

O técnico que recebeu a Missão apresentou todas as áreas do Complexo. Há um esforço da equipe de funcionários em manter os espaços cuidados e em condições de funcionamento. Há um cuidado especial com as mulheres e homens idosos, acompanhados por enfermeiras e assistentes sociais e por médicas e médicos da Unidade Básica do Bom Retiro. O técnico informou que o equipamento atende prioritariamente homens, o que gera tensão com a situação de famílias que se encontram em situação de rua. Disse que vêm chegando ao equipamento novos perfis de pessoas em situação de rua como advogados, engenheiros e muitas pessoas jovens.

Identifica-se um crescimento da população que busca alimentação no centro de convivência do Boracea, principalmente de pessoas que moram na Favela do Moinho, próximas ao local. A equipe do Boracea informou que sempre vai além das quinhentas senhas, buscando atender a fila cada vez maior, mas que há dias em que é necessário dizer para pessoas que não será possível atender a todos. Por isso, o cotidiano de muitas pessoas em situação de rua é pautado pela busca de senhas para alimentação (café da manhã, almoço e jantar, quando existente), o que as leva a evitar que se afastem dos equipamentos com receio de perder a senha para a próxima refeição.

### 3.8 Reunião com o Padre Júlio Lancelotti

No começo da tarde do dia 14, a Relatoria foi recebida na paróquia São Miguel Arcanjo, no bairro da Mooca, pelo padre Júlio Lancelotti, defensor dos direitos humanos e importante militante junto à população em situação rua.

Em seu depoimento à Relatoria, Padre Júlio abordou a ideia de *mistanásia*, morte social, morte que pode ser evitada. Segundo ele, os moradores de rua fazem parte de uma lógica perversa, estão condenados à miséria sem saída: no limite, ainda que entrem em programas de emprego que teoricamente trariam alguma qualidade de vida, são submetidos à lógica competitiva, da meritocracia, onde acabam sendo perdedores. Enfatizou na sua fala a importância de que a realidade das pessoas em situação de rua deve considerar não somente às desigualdades de renda, mas as desigualdades de raça e gênero no país.

Padre Júlio informou que irá pedir à Anistia Internacional que os moradores de rua sejam considerados refugiados urbanos, pois estão sob ameaça ininterruptamente, seja pelas forças do Estado ou pelas seguranças particulares. Por definição, o refugiado é aquele que corre risco onde está e ninguém o aceita – o mesmo ocorre com os moradores de rua, indesejados por toda a cidade.

Outro problema evidenciado pelo ativista foi a existência do “Rapa”, nome dado à ação das subprefeituras, com a GCM (Guarda Civil Metropolitana), apoiada pela PM, que retira os pertences dos moradores de rua. Ainda que exista um decreto que verse sobre a Zeladoria Urbana, que proíbe este tipo de procedimento, a própria gestão municipal não segue suas normas. O padre informou a criação de um número de whatsapp, chamado Olhos da Rua, para o qual qualquer cidadão pode enviar fotos ou vídeos das violações sofridas pela população em situação de rua, inclusive para pressionar o município para que cumpra com as suas obrigações.

Padre Júlio relatou que no parque da Mooca blindaram os portões e tiraram as torneiras para que os moradores de rua da região não tivessem acesso à água e ao espaço.

Sobre a relação institucional entre abrigadores e moradores de rua, afirma que as respostas ao problema da moradia não podem ser institucionalizadas e sugere que sejam autogeridas, como um dia foram os quilombos. Além de representar um custo mais baixo, geraria mais autonomia. Sugere que as respostas, ao invés de poucas e grandes, sejam muitas e pequenas, com o objetivo de trabalhar autogestão, autonomia, ao contrário do que acontece atualmente, em que a população de rua é tutelada, tem sua sexualidade negada, a afetividade controlada, tudo o que é da dimensão de humanização de suas vidas lhes é interdito. Como enfatizou, os próprios equipamentos não permitem que as pessoas mantenham seus vínculos, os casais são separados, assim como as famílias.

Quando perguntado sobre os imigrantes de outros países que chegam em São Paulo, Padre Júlio relatou que as empresas de limpeza urbana têm contratado nigerianos para retirar os cobertores e pertences dos moradores de rua, gerando uma xenofobia inaceitável. Os nigerianos precisam trabalhar para sobreviver e acabam seguindo as ordens perversas que são dadas a eles. Os pobres são jogados contra os pobres. Padre Júlio terminou sua fala afirmando que “o poder público introduz na cabeça dos vulnerados o pensamento da opressão, isso é muito sério, muito grave, causa um dano imenso na vida”.

### 3.9 Reunião na Secretaria de Direitos Humanos

Na tarde do dia 14 de agosto, a Relatoria foi recebida na Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania do Município de São Paulo. Além da equipe da Relatoria, estiveram presentes: Alcyr Barbin Neto, Coordenador de Políticas para a População em Situação de Rua; Naiara Vicente de Matos, Coordenadora Geral da Coordenadoria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; Augusto Bispo, assessor do gabinete da Secretaria.

Conforme relatado por Alcyr Barbin, as políticas para a população em situação de rua são articuladas por diferentes secretarias, ainda que a coordenação esteja na Secretaria de Direitos Humanos. Quando questionado sobre a relação com outras secretarias, afirmou que mantém uma relação de diplomacia, cooperação e apoio. Quando o assunto é população em situação de rua, trabalham diretamente com o gabinete da SMADS: apoiam o programa Trabalho Novo e fazem ações conjuntas conforme surgem necessidades.

Sobre o balcão de atendimento, ele funciona como uma ouvidoria dos problemas trazidos pela população. Naiara informou que uma das metas da atual gestão é que o balcão da cidadania se multiplique nas subprefeituras da cidade.

Quando questionados sobre as reintegrações de posse que vêm acontecendo na cidade, a equipe da Secretaria de Direitos Humanos afirmou que um dos desafios que enfrentam é descobrir quem está articulando essas ações. A portaria da zeladoria urbana estabelece que as secretarias publiquem mensalmente as ações de zeladoria nos seus sites. Os assessores declararam existir um procedimento acordado internamente na gestão municipal para que as pessoas não sejam pegadas de surpresa pela ação de despejo, mas que determinadas ações são decididas em reunião entre secretários, sobre as quais tais assessores não têm acesso aos encaminhamentos.

Augusto Bispo relatou que houve uma redução de orçamento da gestão municipal e deve haver mais reduções nos próximos anos. O que se busca para tentar minimizar essa falta de recursos é melhorar a eficácia e a eficiência da gestão. Segundo ele, para qualquer processo ou projeto, vão se preocupar primeiro com o impacto, para depois construir o projeto.

Quando questionado sobre o papel da GCM, Alcyr informou que já existe um curso de direitos humanos para a Guarda e que no momento a Secretaria estuda a possibilidade de uma nova formação tanto para os guardas quanto para os agentes da zeladoria.

Outro ponto levantado foi a mudança de perfil da população em situação de rua: os abrigos não conseguem acolher todas as demandas, sendo extremamente necessário pautar a moradia popular como solução. Naiara afirmou que a Secretaria tem buscado parceiros públicos e privados para o projeto denominado Mães da Luz, que busca atender as necessidades de adolescentes grávidas na região da Cracolândia.

Ainda sobre os planos da Secretaria, relataram que o plano de metas prevê 40 mil vagas de emprego até o fim da gestão. A locação social também está nas metas da prefeitura, com um número específico destinado às moradias e outro montante em locação social. Outra meta da pasta é uma articulação com a Secretaria de Saúde para reparação psicossocial na perspectiva da justiça restaurativa.

### 3.10 Reunião no Ministério Público do Estado

A Relatoria participou da reunião do Grupo de Trabalho criado pelo Procurador Geral do Ministério Público Estadual, Gianpaolo Poggio Smanio, com o objetivo de construir soluções para os conflitos existentes entre a gestão pública e a população em situação de rua e a que vive em ocupações de moradia. Integram o grupo lideranças de movimentos sociais, como Dona Carmem Silva, da Frente de Luta por Moradia; Darcy Costa, do Movimento Nacional da População em Situação de Rua; Ivonete Araújo, da Ocupação Mauá; representantes da Defensoria Pública, de movimentos sociais de pessoas que vivem em cortiços e especialistas como a professora aposentada da FAU/USP, Ermínia Maricato.

Na reunião, os representantes de movimentos expuseram o quadro de violação dos direitos da população em situação de rua e daquela residente em ocupações de moradia e em cortiços: os conflitos com a gestão municipal, a perseguição diária exercida pela Guarda Civil Municipal, pela PM, a atuação do batalhão de choque nos despejos, a criminalização de movimentos sociais, o desmonte das políticas de proteção social; e a lógica de “aprisionamento” que muitos albergues impõem à população de rua, estabelecendo um conjunto de regras que inviabilizam que essa população mantenha vínculos e construa outras possibilidades de vida. Chamaram a atenção também para a situação de muitos migrantes e refugiados da cidade de São Paulo, que passaram a integrar as ocupações, os cortiços e a população em situação de rua, em situação profundamente vulnerável.

Na reunião, a professora Ermínia Maricato retomou a construção do Estatuto da Cidade, reconhecendo que o país não aplica a legislação avançada que tem e nem efetiva a função social da propriedade. As lideranças de movimentos sociais destacaram a urgência do controle externo da Polícia Militar.

A Relatoria apresentou uma rápida síntese da Missão em São Paulo e solicitou que o Ministério Público Estadual atuasse emergencialmente nos casos da Ocupação Mauá e da Praça 14 Bis, suspendendo a ação de despejo. Destacou a importância do controle externo da PM, da Guarda Civil Metropolitana e da atuação do MP na garantia de políticas sociais. Informou que o Relatório completo com o conjunto das recomendações seria divulgado até o início de outubro.

## 4. Vozes dos Sujeitos

### **Maria, 36 anos, promotora de vendas, na rua há quinze dias.**

Maria morava em São José dos Campos, interior de São Paulo, onde completou o segundo grau. Como relatou quando interpelada pela Relatoria na hora do almoço, no Centro Pop Rua São Martinho 1, onde fazia sua refeição, trabalhava há cinco anos na mesma empresa quando foi mandada embora. O dinheiro foi acabando e com a falta de perspectiva de um novo trabalho precisou deixar sua casa, alugar um apartamento menor para a mãe, o filho de 16 anos e a irmã caçula, e partir para a capital em busca de um novo emprego. Há quinze dias em São Paulo, Maria relatou viver o pior momento de sua vida: durante o dia procura emprego como faxineira, lavadora de pratos, passadora de roupa ou qualquer outra coisa para conseguir algum recurso para alugar um quarto e enviar dinheiro para sua família, e passa as noites numa praça perto do Cimento, junto com outras pessoas em situação de rua.

O padre Júlio tem ajudado Maria com a alimentação, roupas e cobertores, pois a noite não há jantar nos equipamentos públicos. Como relatou, conseguir emprego está sendo muito difícil “tem muitos desempregados, é tanta gente querendo emprego” e espera o quanto antes “ ter uma casa, um lugar para chegar, cachorros pulando”.

### **Michele e Henrique, 21 e 22 anos**

Michele e Henrique moram juntos em um barraco da ocupação 14 Bis desde o seu início, no dia 02 de janeiro de 2017. Antes disso, viviam juntos pelas ruas da região. Henrique relatou que conheceu Michele após um período detido, há cerca de três anos. Segundo ele, saiu do “mal caminho” graças à sua companheira, de quem carrega o nome tatuado no braço. Por motivos de homofobia – Michele é mulher transexual -, a família de Henrique não aprovou o relacionamento, expulsando-o de casa. Desde então, sobrevivem como podem, sempre juntos, sobretudo como catadores de matérias recicláveis. Como contou Michele, o casal toma banho e recolhe água na Tenda 9 de Julho, e recebe doações de comida dos bares e moradores da região. “Nós somos uma família, mas quase ninguém reconhece isso, muito menos nos albergues. A maioria dos albergues é só para homem ou é só para mulher. Queremos ficar juntos, temos muito sonhos”.

**Eva, 57 anos, enfermeira**

Eva construiu com pedaços de pau e lona um barraco em uma calçada, próximo a um albergue. Assim fica mais fácil pegar as senhas para o café e o almoço, mas o jantar tem que se virar. Eva é uma mulher negra, gaúcha, que conta ter trabalhado como enfermeira no Hospital das Clínicas, no Hospital de Gravataí e em muitos outros hospitais. Demonstra ter tido acesso à escolaridade média ou superior. Depois de uma doença grave, perdeu tudo, inclusive a casa de São Paulo. “Na rua, perdi também meus documentos. Por isso, não consigo me aposentar, fico pra lá e pra cá tentando tirar novos documentos, é difícil”. Lembra-se dos tempos que era jogadora de vôlei na juventude. “Você imagina que joguei até fora do país? Tempos bons, muito bons”.

**Parecer**

No município de São Paulo podemos identificar diversas ações governamentais que explicitam o alinhamento do poder municipal com a lógica de ajuste econômico no âmbito federal:

a) Segundo a Secretaria de Direitos Humanos Municipal, a qual está vinculada a Coordenação da Política para População em Situação de Rua, houve uma redução de orçamento e deve haver mais reduções nos próximos anos. A justificativa se baseia no fato de que para tentar minimizar essa falta de recursos, o intuito é melhorar a eficácia e eficiência da gestão.

b) Ainda de acordo com a Secretaria de Direitos Humanos Municipal, a política tem sido incentivar parcerias público-privadas com organizações da sociedade civil que possuem projetos exemplares em determinadas áreas de atendimento a população em situação de rua. Este fato exemplifica um processo em andamento de desestatização das políticas públicas da cidade (vide o Projeto de Lei Municipal 367/2017) e delegação da responsabilidade municipal para entidades da sociedade civil. A Proposta prevê a desconstrução de uma política pública para privilegiar ações isoladas e focais sem a amplitude das demandas do público alvo.

c) Outro fator associado a este processo de desmantelamento da estrutura da política pública municipal de atendimento à população em situação de rua é que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) demitiu 548 trabalhadores, afetando diretamente o serviço de abordagem a esta população. Somada a esta situação, temos o fato que a população em situação de rua vem tendo dificuldades maiores para acessar o Bolsa Família.

e) A concepção de Estado mínimo vem ganhando espaço, fazendo crescer no Brasil uma ideia de que a defesa dos direitos humanos não se faz necessária. O Plano Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua foi pouco divulgado e as ações visando sua concretização são desconhecidas por movimentos sociais e agentes públicos. A privatização da cidade de São Paulo é um fator que afeta diretamente a população em situação de rua, seja por meio de concessão de parques públicos, de ações higienistas e de operações urbanas voltadas a grandes projetos urbanos.

f) Porém, está instaurada uma política de perseguição à população mais pobre e vulnerável pelo governo municipal, estadual e federal. A sistemática violência por parte da Polícia Militar e da Guarda Civil Metropolitana – que está bastante militarizada - foi pautada em diversas falas. De acordo com os movimentos, percebe-se que a política de proteção social está sendo substituída pela política de contenção social. Foi chamada a atenção para o ostensivo investimento em segurança pública, em detrimento de outros serviços básicos. Outro aspecto foi a retirada de garantias de proteção à população em situação de rua quando do processo de modificação da regras da Zeladoria Urbana.

g) A falta de uma política de moradia efetiva e eficaz e os sucessivos processos de reintegrações de posse têm impactado diretamente a viabilidade de sobrevivência de diversas famílias, não restando opção senão da permanência na rua.

h) É possível identificar três fatores que vêm impactando a situação da população de rua: 1º Há uma percepção generalizada que o desemprego tem levado a um aumento da população em situação de rua; 2º O perfil dessa população também vem mudando: de pessoas sozinhas para famílias, com ou sem crianças; 3º Identifica-se também um aumento considerável de pessoas em ocupações de moradia.

i) Utilizando-se do termo cunhado pelo Padre Julio Lancelot, existe uma ideia de mistanásia, morte social, morte que pode ser evitada. Segundo ele, os moradores de rua fazem parte de uma lógica perversa, estão condenados à miséria sem saída: no limite, ainda que entrem em programas de emprego que teoricamente trariam alguma qualidade de vida, são submetidos à lógica competitiva, da meritocracia, onde acabam sendo perdedores.

j) Analogamente, podemos considerar os moradores de rua como refugiados urbanos, pois estão sob ameaça ininterruptamente, seja pelas forças do Estado ou pelas seguranças particulares. Por definição, o refugiado é aquele que corre risco onde está e ninguém o aceita – o mesmo ocorre com os moradores de rua, indesejados por toda a cidade.

l) Além do direito à moradia adequada, também é necessária atenção especial para o direito à vida, à liberdade de ir e vir, à água e a serviços básicos. Segundo estes direitos, há de ser revogada qualquer lei ou medida que criminalize os comportamentos associados ao fato de ser pessoa em situação de rua, como permanecer, dormir ou comer em espaços públicos, utilizar espaços públicos para ter acesso à água e a banheiros; qualquer planejamento urbano ou equipamento urbano projetado para evitar a presença de pessoas em situação de rua, como também há de ser revogada qualquer lei que restrinja ou multe as pessoas porque estão sobrevivendo na rua, bem como as instituições e os indivíduos que as apoiem.

m) A discriminação é tanto uma causa quanto um efeito da condição sem-teto. A discriminação contra migrantes e minorias também os tornam mais vulneráveis à privação da moradia, enquanto em muitos países a ilegalidade de sua condição os impede de obter moradia ou acessar abrigos. Ademais, o desemprego juvenil e a insegurança no trabalho, além da desintegração das famílias, fazem com que aumente a cada dia o número de jovens em situação de rua. Em alguns países, os jovens LGBTI são excessivamente representados entre as populações sem-teto. Por último, as pessoas com deficiências psicossociais ou doenças crônicas, sem acesso às estruturas locais de suporte das quais precisam e sem acesso ao trabalho, ficam mais expostas ao risco de viver nas ruas.

n) A situação de rua é uma das consequências da persistente desigualdade, da injusta distribuição de terra e propriedade e da pobreza mundial. É um resultado da convivência dos Estados em relação à especulação imobiliária e desregulamentação dos mercados, de tratar a moradia como uma mercadoria ao invés de um direito humano.

## **Recomendações**

a) Suspender imediatamente as reintegrações de posse das ocupações e instaurar processos de mediação com a participação do Ministério Público Estadual, Federal em determinados casos, Prefeitura Municipal e as Secretarias afins, incluindo a Guarda Municipal, Secretaria de Segurança Pública e os afetados e suas entidades de apoio;

b) Retomar a Política de Habitação de Interesse Social, com políticas específicas de moradia para a população em situação de rua, para além do abrigamento;

c) Desenvolver projetos de reforma de imóveis públicos para uso habitacional e enquadramento da população em situação de rua nos programas de habitação de interesse social existentes, com ênfase nas áreas centrais urbanas;

d) Disponibilizar imóveis vazios nos centros urbanos, por meio da articulação entre as esferas de governo para viabilização de projetos de moradia para a população de rua;

e) Garantir a integração entre habitação e meios de sobrevivência, tais como proximidade dos locais de trabalho, facilidade de transporte, infraestrutura, entre outras;

f) Diversificar as políticas de abrigamento em consonância com a heterogeneidade, diversidade de pessoas que compõem a população em situação de rua, LGBTs, catadores de recicláveis, famílias, entre outras;

g) Fortalecer a política de proteção à população em situação de rua, com retomada de investimento financeiro e ampliação do acesso;

h) Incluir a população em situação de rua como público-alvo prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de novos postos de trabalho;



- i) Promover formação, qualificação e requalificação profissional da população em situação de rua incluindo formas cooperadas de trabalho no âmbito de grupos populacionais em situação de rua;
- j) Estruturar a rede de acolhida, de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua, reordenando práticas homogeneizadoras, massificadoras e segregacionistas na oferta dos serviços, especialmente os albergues;
- k) Garantir a atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua e adequação das ações e serviços existentes, assegurando a equidade e o acesso universal no âmbito do Sistema Único de Saúde, com dispositivos de cuidados interdisciplinares e multiprofissionais;
- l) Fortalecimento das ações de promoção à saúde, a atenção básica, com ênfase no Programa Saúde da Família sem Domicílio, incluindo prevenção e tratamento de doenças com alta incidência junto a essa população, como doenças sexualmente transmissíveis/AIDS, tuberculose, hanseníase, hipertensão arterial, problemas dermatológicos, entre outras;
- m) Revisar as legislações municipais que retrocederam nas garantias e que permitem violações de direitos humanos da população em situação de rua;
- n) Cessar imediatamente as ações de constrangimento e intimidação perpetradas pela Polícia Militar e Guarda Municipal à população em situação de rua e das ocupações;
- o) Responsabilizar e combater à impunidade dos crimes e atos de violência que têm essa população como público-alvo, ampliando, assim, a possibilidade da rua ser um espaço de maior segurança;
- p) Criar normativa que estabeleça proibição de que as ações de reintegração de posse ocorram nos finais de semana e fora do horário comercial de trabalho.



MORRO DOS PRAZERES, RIO DE JANEIRO

CRÉDITO: DANY13, EM FLICKR.COM

**A POLÍTICA  
ECONÔMICA DE  
AUSTERIDADE,  
DESIGUALDADES  
E ALTERNATIVAS**



## A Política Econômica de Austeridade, Desigualdades e Alternativas<sup>1</sup>

Nos últimos anos, o debate público brasileiro tem sido dominado pelo discurso e pela prática da austeridade econômica, que pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e o papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social. Em contextos de crise econômica e aumento da dívida pública, a austeridade é vendida como remédio necessário e fundamenta a defesa de reformas estruturais para reformular a atuação dos Estados Nacionais.

Apesar do impacto transformador, a austeridade se sustenta em argumentos frágeis e estudos controversos. Ao contrário do suposto, as experiências históricas têm mostrado que a austeridade é contraproducente e produz exatamente o contrário do que busca remediar: uma queda do crescimento econômico e aumento da dívida pública. Além disso, estudos recentes apontam o impacto dos programas de consolidação fiscal para o aumento da desigualdade. A austeridade é sempre seletiva, pois prejudica principalmente os mais vulneráveis.

No Brasil, o discurso pró austeridade, muito forte na década de 1990, voltou como muita força e as políticas de austeridade assumiram protagonismo, a partir de 2015, com um plano de ajuste de curto prazo da

economia brasileira, após um processo de desaceleração econômica e deterioração das contas públicas. Porém, desde 2016, com a Emenda Constitucional 95, os princípios da austeridade passaram a nortear o setor público de forma estrutural. Em vez de um ajuste temporário das contas públicas, a nova regra fiscal impõe uma redução do tamanho do Estado para os próximos vinte anos. Trata-se de outro projeto de país, diferente daquele almejado pela Constituição de 1988.

Nesse contexto, este capítulo busca avaliar os primeiros impactos da austeridade no Brasil, assim como projetar seus efeitos futuros sobre o gasto público federal. Para isso, a seção 1 traz uma análise mais teórica do papel da política fiscal em suas duas funções essenciais: a função distributiva e os efeitos sobre a atividade econômica. Já a seção 2 avalia a literatura sobre o tema e as evidências empíricas decorrentes das experiências históricas e faz uma análise crítica da retórica que sustenta a austeridade. Os impactos da austeridade no Brasil são analisados na seção 3, que trata brevemente tanto dos efeitos do ajuste de 2015 quanto da Emenda Constitucional 95 que, como se argumenta, institui a austeridade como um novo pacto social no Brasil. Por fim, a seção 4 discute como a austeridade impactará no Brasil, mantendo o País em um círculo vicioso de profunda estagnação, bem como os efeitos da concentração de renda.

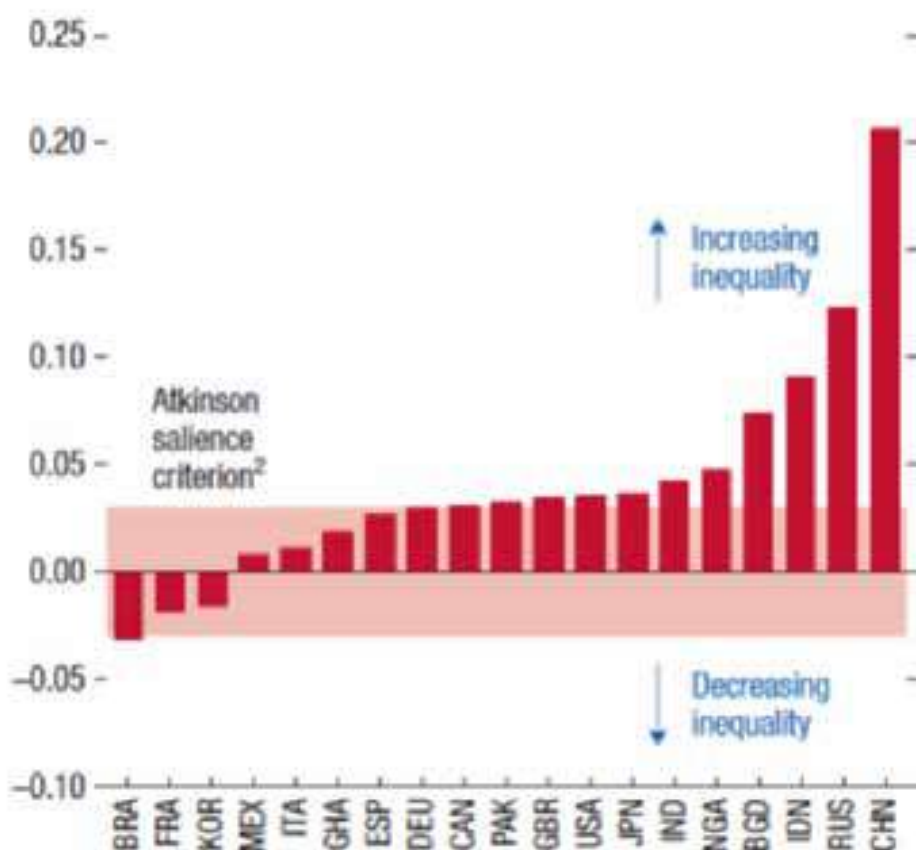
<sup>1</sup> Este capítulo do Relatório da Plataforma DHESCA foi escrito pelos economistas: Ester Dweck, professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Pedro Rossi, professor do Instituto de Economia da Unicamp, diretor da Sociedade de Economia Política e membro da equipe editorial do Brasil Debate ([www.brasildebate.com](http://www.brasildebate.com)); Ana Luiza Matos de Oliveira, doutoranda do Instituto de Economia da Unicamp e membro da equipe editorial do Brasil Debate; Flávio Arantes, doutorando do Instituto de Economia da Unicamp.

# 1. O Papel da Política Fiscal

## 1.1 A redução da desigualdade

Em um boletim recente, na comparação feita pelo FMI, dentre um conjunto selecionado de países, o Brasil foi a nação que mais distribuiu renda nos últimos anos. Nesse estudo, o FMI “os apresenta a seguintes benefícios do crescimento têm sido divididos cada vez menos nas últimas três décadas”. No entanto, é importante comparar o Brasil com México, China, Índia e Rússia – com políticas sociais opostas, bem como analisar a França com a Alemanha e a Grã-Bretanha, pois a flexibilização do mercado de trabalho foi bem menor na França do que nesses dois países.

Gráfico 1 - Mudança no Índice de Gini (renda disponível) de 1985-2015 para países selecionados



Fonte: Standardized World Income Inequality Database e estimativas do staff do FMI.

Nota: As abreviações usam International Organization for Standardization (ISO), abreviação de países; veja “Country Abbreviations” para definições.

1- 1985: refere-se a 1985 ou o ano disponível mais próximo até 1990. 2015: refere-se a 2015 ou o último ano disponível entre 2010 e 2015

2 - De acordo com o critério de saliência de Atkinson, as mudanças no índice de Gini maiores que 0,03 são consideradas economicamente significativas e são indicativas de uma mudança saliente na política de redistribuição (Atkinson, 2015).

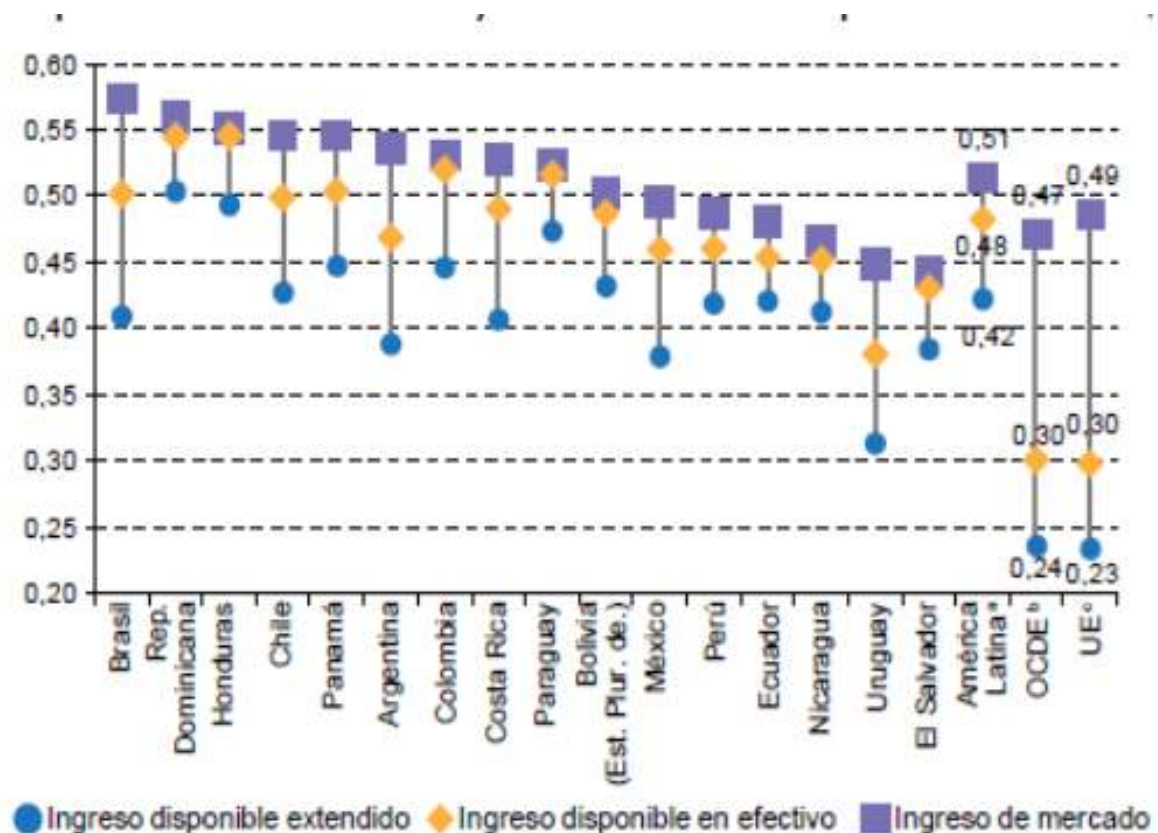
O sistema produtivo que temos hoje no Brasil e em quase todo o mundo é um sistema que gera desigualdade. A forma como os países encontraram para reduzir os efeitos dessa geração constante de desigualdade foi por meio da política fiscal. Cabe ao Estado adotar uma política que minimize os efeitos do sistema produtivo. A forma de fazer isso é redistribuindo a renda: arrecadando de uns e devolvendo a outros. A capacidade de arrecadar e de gastar determina a distribuição de renda nos países.

A Europa é muito menos desigual do que a América Latina, sendo isso fruto do tamanho do Estado na Europa, não de uma estrutura produtiva menos concentrada. Para demonstrar isso, podemos analisar o indicador de distribuição de renda (Índice de Gini) para diferentes níveis de renda: a renda de mercado (exclusivamente gerada pelo sistema produtivo), a renda disponível em espécie (que já desconta os impostos diretos e soma as transferências de renda) e a renda disponível incluindo serviços públicos gratuitos de saúde e educação. É importante entender que a prestação de um serviço público gratuito é equivalente a uma transferência de renda, pois as famílias deixam de gastar com esses serviços.

No gráfico 13, podemos observar o índice de Gini de cada país da América Latina comparado com os países da União Europeia e OCDE. Nesse gráfico são apresentados o Índice de Gini dessas três áreas distintas. O índice mais alto (quadrado roxo) é a desigualdade de renda gerada pelo mercado, antes dos impostos e transferências às famílias. É possível observar que, nesse caso, a renda gerada na América Latina é quase tão desigual quanto na Europa ou nos países da OCDE. A diferença maior encontra-se na distribuição da renda disponível, ou seja, descontando os impostos diretos pagos pelas famílias e somando as transferências.

O Índice de Gini da renda disponível em espécie (losango amarelo) já é muito inferior na Europa do que na América Latina. Esse resultado obtido na Europa decorre tanto de um sistema tributário extremamente progressivo (quem ganha mais paga mais), quanto de um sistema de transferências de renda mais significativo e importante.

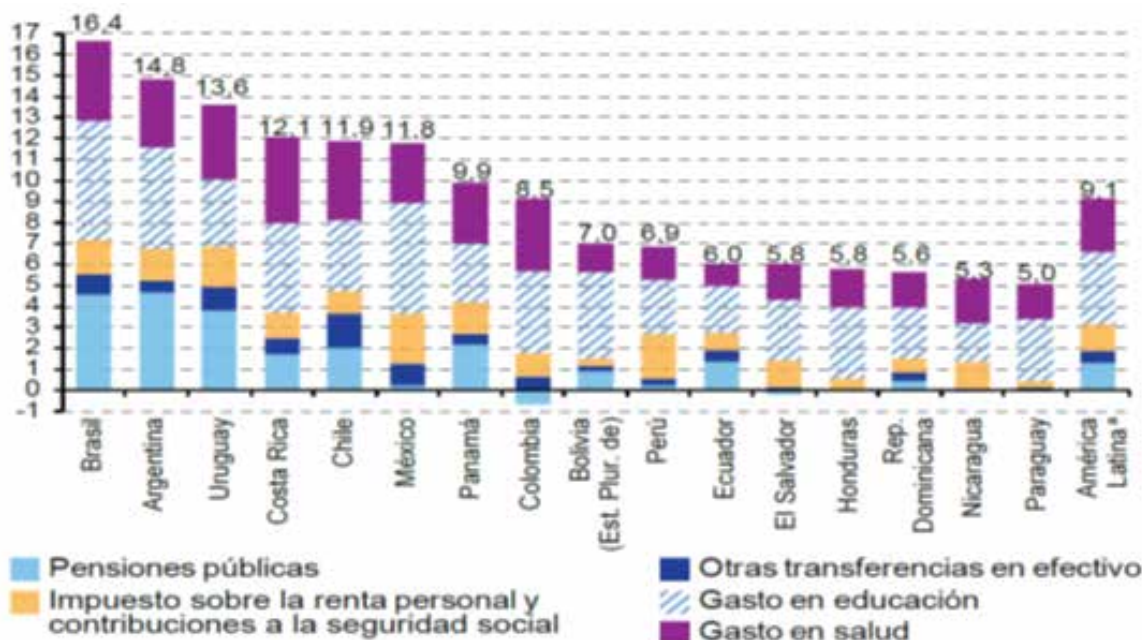
**Gráfico 2 - Desigualdade América Latina, OCDE e UE: Índice de Gini da renda de mercado e da renda disponível**



Fonte: CEPAL – Panorama Fiscal. Dados se referem a 2011.

Na América Latina, observamos que o Brasil, seguido por Argentina, Uruguai e México, são os países que mais conseguem distribuir renda, pois também são os que têm as maiores participações do Estado na economia. No gráfico 3, observa-se que são esses países que tem o maior gasto social, sendo o Brasil, o maior de todos.

Gráfico 3 – Gastos Sociais – por países da América Latina



Fonte: CEPAL – Panorama Fiscal

No caso brasileiro, ao longo da década de 1980, o Brasil presenciou uma efervescência política com grandes mobilizações populares, greves, conflitos e extensos debates públicos que culminaram em um amplo acordo político, a Constituição Federal de 1988. A chamada Constituição Cidadã selou um pacto social no Brasil que ofereceu uma ampla garantia dos direitos individuais e coletivos e o mais completo conjunto de direitos sociais que o país conheceu, além de uma ampla cobertura da seguridade social que se tornou um dos maiores programas de proteção social de todo o mundo. Sem dúvida, um dos sistemas de bem estar social mais completo dentre os países em desenvolvimento.

Na área de educação, por exemplo, a Constituição Federal de 1988 (CF88) estabelece mecanismos de financiamento a partir de vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários, um mínimo de 18% da receita de impostos por parte da União e 25% para Estados e Municípios. Rezende e Adrião (2006) apontam que, da Constituição Federal (CF) de 1934 até hoje, apesar de interrupções nos períodos ditatoriais (marcados pelas CF de 1937 e 1967), o principal mecanismo de financiamento da educação é a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários.

A esse respeito, é importante frisar que o golpe militar de 1964 suprimiu a vinculação constitucional de recursos para a educação, ou seja, diminuiu os investimentos governamentais em educação. Em outras palavras, a supressão das vinculações constitucionais para a educação, na história brasileira recente, está ligada a períodos ditatoriais. Com a redemocratização, a sociedade escolhe reverter o descaso com o gasto em educação e define a área como prioridade. E não só a educação é reconhecida pela primeira vez como direito, tal como se lê no artigo 6º da CF88, mas também a “saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”<sup>2</sup>.

A CF88 também representa um compromisso importante na área da saúde e o Brasil passa a ser o único país com mais de 100 milhões de habitantes que incorporou em sua Magna Carta o compromisso de ter um Sistema Universal de Saúde (SUS). Em grande parte, isso é fruto da “Oitava”, a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que reuniu no ano de 1986, em Brasília, mais de quatro mil delegados de todas as regiões e classes sociais e ficou conhecida como a “Pré-Constituinte da Saúde”. Uma das grandes contribuições da “Oitava” foi o consenso obtido em torno da criação do Sistema Único Descentralizado de Saúde (Suds, 1987), que se transformaria no SUS dentro da CF88.

<sup>2</sup>Redação atual do Artigo 6º da Constituição Federal de 1988



A CF88 define ainda, em seu artigo 196º, que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Tal modelo contrasta com o vigente durante a ditadura militar, baseado no Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que prestava assistência de saúde aos que contribuíam com a previdência social e de grande embricamento do setor privado no público. O SUS faz uma defesa do direito universal à saúde e não somente dos que contribuem com a previdência ou que podem pagar. Conjuntamente com a educação, a importância dada à saúde pública e ao SUS na CF88 mostra uma priorização da área acordada pela sociedade brasileira à época da redemocratização e que, obviamente, demanda priorização de recursos.

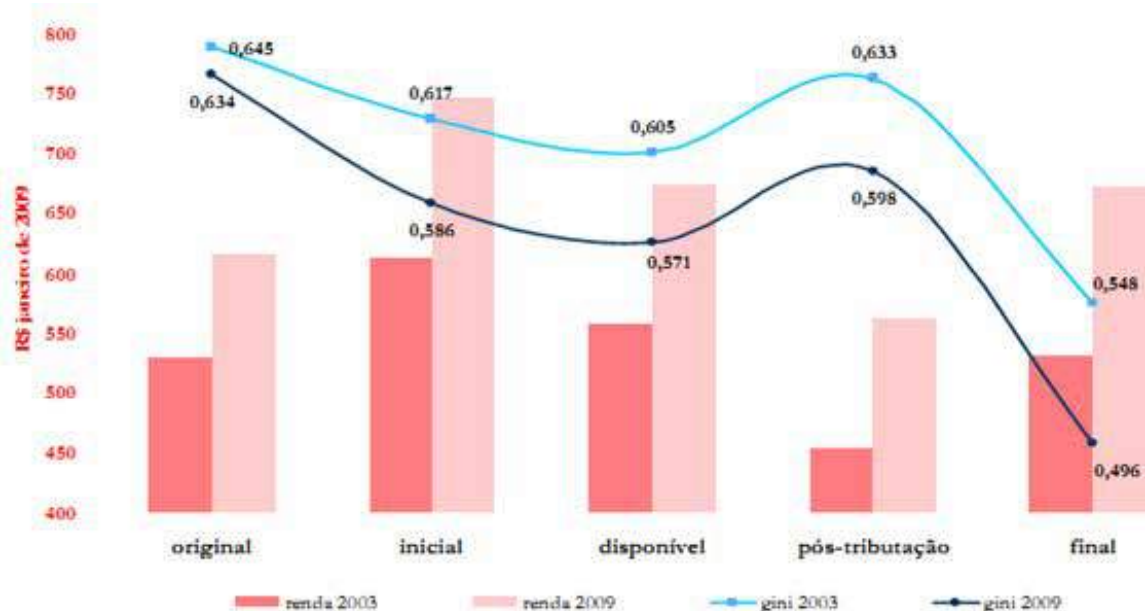
Um estudo do IPEA, do pesquisador Fernando Gaiger Silveira, analisa em mais detalhes esses diferentes estágios da distribuição da renda. O pesquisador decompõe o Índice de Gini em 5 partes:

- (a) Renda Original (de Mercado)
  - (+) transferências às famílias
- (b) Renda Inicial
  - (-) Impostos Diretos
- (c) Renda Disponível
  - (-) impostos indiretos
- (d) Renda pós-tributação
  - (+) gastos públicos com saúde e educação
- (e) Renda Final

No Gráfico 4 é possível perceber alguns fatores importantes. Quando comparamos as duas linhas, observa-se que houve uma redução da desigualdade no Brasil. Ao comparamos os dados, entre 2003 e 2009, a linha azul escura é mais baixa. No entanto, percebe-se que a capacidade de distribuir renda não mudou muito.

Em linhas gerais, podemos resumir que o sistema tributário não contribuiu para redução da desigualdade, pois todo o ganho de distribuição com a arrecadação direta (b) é perdido pela arrecadação indireta (d) e que todo o efeito distributivo ocorre pelos gastos públicos: transferências (c) e pelos serviços públicos (e).

Gráfico 4 – Desigualdade da renda no Brasil: Índice de Gini de diferentes estágios da renda



Fonte: IBGE/POF – Silveira, F. G. “Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e dos gastos sociais”

Assim, podemos afirmar que a política fiscal tem um papel central na redistribuição de renda, tanto a partir da arrecadação quanto dos gastos públicos, em especial às transferências de renda e a oferta de serviços públicos gratuitos. No Brasil, o que se observa é que o sistema tributário é extremamente regressivo, contribuindo para uma concentração da renda, enquanto o sistema de transferências e de serviços públicos universais permite o maior impacto de redistribuição de renda da América Latina.

## 1.2 Atuação no nível de atividade e geração de emprego

O papel da política fiscal na geração de emprego e renda ganhou notoriedade após a crise de 1929. Dois importantes economistas inverteram a lógica econômica vigente e demonstraram que a causalidade básica da economia ia dos gastos para a oferta. Keynes e Kalecki contestaram a teoria neoclássica a qual pressupunha que as quedas de salário real implicariam aumento do nível de emprego. A discordância era teórica, por não concordarem com os mecanismos de transmissão implícitos na teoria neoclássica. Ao contrário, o mecanismo básico era de determinação do nível de atividade pelos gastos públicos e privados. Portanto, o consumo das famílias, o investimento das empresas e os gastos do governo com investimento e provisão de serviços é que determinariam o ritmo de crescimento da economia.

No texto “Três caminhos para o pleno emprego”, Kalecki discute as formas alternativas de geração, demanda agregada e adequada para assegurar e manter o pleno emprego. Ele discute os limites econômicos aos três caminhos principais: (a) dispêndio deficitário do governo em investimentos públicos ou subsidiando o consumo privado; (b) estímulos ao investimento privado; e (3) melhorar a distribuição de renda, reduzindo desigualdades.

Kalecki via deficiências na possibilidade de garantir pleno emprego apenas por meio do investimento privado. Para ele, o papel do investimento privado é de fornecer instrumentos para a produção dos bens de consumo, não o de propiciar emprego para toda a mão-de-obra. Investimentos privados e públicos devem ser feitos na medida em que são úteis. O hiato deveria ser preenchido pelo aumento do consumo e não por acumulação indesejada de capital público ou privado. Além disso, haveria uma desvantagem do investimento privado frente ao investimento público, decorrente da reação dos empresários, pois estando estes com uma disposição muito pessimista, não respondem até mesmo a estímulos consideráveis.

Kalecki defendia o dispêndio do governo como forma de alcançar o pleno emprego e contestava as críticas que questionavam a capacidade de financiamento do déficit, a possibilidade de desestímulo do investimento privado, a pressão inflacionária e a tendência a endividamento público crescente.

No entanto, no artigo “Aspectos Políticos do Pleno Emprego”, Kalecki ressaltou que apesar de conhecida, a forma mais simples de manutenção do pleno emprego por meio de despesa governamental, dificilmente ocorreria numa economia capitalista devido a questões políticas. Em primeiro lugar, há para ele uma reprovação à interferência do governo no problema do emprego, pois se perderia a função social da doutrina de “finanças públicas sadias”. Para os empresários interessa que o nível de emprego dependa exclusivamente do “estado de confiança” desses, pois, neste caso, tudo o que possa abalar o “estado de confiança” deve ser evitado.

Em segundo lugar, haveria uma reprovação à direção da despesa governamental para investimento público e subsídio ao consumo. Para os capitalistas, os gastos devem ser apenas para investimentos públicos que não concorram com os negócios privados. A crítica maior recaía sobre o outro tipo de gasto – o subsídio ao consumo popular – por uma questão “moral” – cada um deve ganhar o pão com o próprio suor.

Finalmente, haveria uma reprovação às mudanças sociais e políticas resultantes do pleno emprego. A manutenção do pleno emprego faria com que a possibilidade de demissão de empregados deixasse de ter efeito disciplinador. Os lucros aumentariam, mas os capitalistas parecem preferir a disciplina na fábrica em detrimento do lucro.

## 2. Experiência histórica com a austeridade e o mito da fada da confiança

A defesa da austeridade no Brasil ganhou força diante de uma desaceleração econômica e de um aumento da dívida pública. Nessa situação, emergiu o argumento de que o governo deveria realizar um forte ajuste fiscal, preferencialmente com corte de gastos públicos em detrimento de aumento de impostos. Esse ajuste teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes na economia. Ou seja, ao mostrar “responsabilidade” em relação às contas públicas, o governo ganharia credibilidade junto aos agentes econômicos e, diante da melhora nas expectativas, a economia passaria por uma recuperação decorrente do aumento de investimento dos empresários, do consumo das famílias e da atração de capitais externos. A austeridade teria, portanto, a capacidade de reequilibrar a economia, reduzir a dívida pública e retomar o crescimento econômico.

No plano da teoria econômica, esse efeito decorre do pressuposto de que o setor público e o setor privado disputam recursos, ou poupança, e que uma redução do gasto público abre espaço para o investimento privado sendo que, para alguns, dada a maior eficiência do gasto privado, a contração do gasto público gera um aumento ainda maior do gasto privado<sup>3</sup>.

Por vezes esse discurso é acompanhado da metáfora que compara o orçamento público com o orçamento doméstico no qual o governo, assim como uma família, não deve gastar mais do que ganha. Logo, diante de uma crise e aumento das dívidas, deve-se passar por sacrifícios e esforço de poupança. Nesse sentido, há um argumento moral de que os anos de excessos devem ser remediados com abstinência e sacrifícios, sendo a austeridade este remédio. No caso brasileiro é comum a análise a qual os excessos (de gastos sociais, de aumento de salário mínimo, de intervencionismo estatal, entre outros) nos governos do Partido dos Trabalhadores estão cobrando os sacrifícios necessários<sup>4</sup>. Como na fábula da “Cigarra e da Formiga”, os excessos serão punidos e os sacrifícios, recompensados.

É a ideia de que há uma ameaça pelos “vigilantes dos títulos” (ou investidores vigilantes), que fugirão diante dos resultados fiscais e que a “fada da confiança” resolverá todos os problemas advindos de um plano de austeridade para evitar a fuga desses “investidores”. Nas palavras do Prêmio Nobel, Paul Krugman, sobre os “Mitos da Austeridade”:

Essa sabedoria convencional não se baseia em evidências nem em análises cuidadosas. Em vez disso, repousa sobre o que poderíamos chamar caridosamente de pura especulação, e menos caritativamente chamar fantasias da imaginação da elite política - especificamente, na crença no que eu vim a pensar como o invisível vigilante dos títulos e a fada da confiança.(...)

os defensores da austeridade ainda nos asseguram que os vigilantes dos títulos atacarão qualquer dia se não se cortar gastos imediatamente. Mas não se preocupe: cortes de gastos podem doer, mas a fada de confiança vai tirar a dor (...)

Esse discurso tem inúmeras fragilidades. A primeira delas está na mediação entre o ajuste fiscal e o crescimento econômico. Argumenta-se que o ajuste fiscal melhora a confiança nos agentes que, por sua vez, passam a investir e consumir. Contudo, um empresário não investe porque o governo fez ajuste fiscal, e sim quando há demanda por seus produtos e perspectivas de lucro. Neste ponto, a contração do gasto público não aumenta a demanda no sistema, ao contrário, essa contração, por definição, reduz a demanda no sistema. Em uma grave crise econômica, quando todos os elementos da demanda privada (o consumo das famílias, o investimento e a demanda externa) estão desacelerando, se o governo contrair a demanda pública, a crise se agrava.

Muitos dos argumentos favoráveis à ideia de austeridade fiscal vêm da discussão dos anos 1990, originada dos trabalhos de economistas como Alberto Alesina, Francesco Giavazzi, Guido Tabellini, Marco Pagano, Silvia Ardagna e Roberto Perotti. Esses autores estudaram casos de alguns países europeus que, ao reduzirem o tamanho do setor público na economia, teriam conseguido retomar uma trajetória de crescimento econômico e acabaram servindo de justificativa para a defesa da austeridade fiscal nos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil.

<sup>3</sup>O que ficou conhecido como: tese da contração fiscal expansionista.

<sup>4</sup>Por exemplo, o presidente do Banco Central, Ilan Goldfajn, afirmou em entrevista que “a atual recessão foi provocada por anos de excessos”. Fonte: <http://www.josenildomelo.com.br/news/desta-vez-e-diferente-cristiano-romero/>.

Giavazzi e Pagano (1990) testaram o argumento de que cortes nos gastos públicos poderiam gerar crescimento econômico porque aumentariam as expectativas dos empresários e das famílias, levando os primeiros a investirem e os últimos a consumirem. Os autores encontraram dois casos em que essa teoria poderia valer na prática: a Dinamarca e a Irlanda.

A situação fiscal dos dois países era avaliada como preocupante para os governos da época. Na Dinamarca, o gasto público (consumo do governo) crescia 4% ao ano e a dívida pública crescia a uma média de 10% ao ano entre 1979-82, chegando a 65% em 1982 (Quadro 1). Já o PIB dinamarquês crescia em média 1,3% ao ano no mesmo período. Na Irlanda, a dívida chegava a 87% do PIB em 1981, influenciada por uma taxa média de crescimento do consumo do governo também de 4% ao ano e uma taxa média de crescimento do PIB de 2,7% ao ano entre 1979-1981.

**Quadro 1 – Estatísticas dos casos de recuperação das economias da Dinamarca e Irlanda**

Taxas médias de crescimento:	Dinamarca		Irlanda		
	1979-82	1983-86	1979-81	1982-84	1987-89
Consumo do Governo	4,0	0,9	4,0	0,7	-3,7
Investimento do Governo	-9,4	-1,1	6,5	-6,0	-13,3
Dívida Pública	10,2	0,0	4,0	6,8	-0,8
Renda Privada Disponível	2,6	-0,3	1,0	-1,2	3,1
Consumo Privado	-0,8	3,7	2,2	-1,2	3,6
Investimento Privado	-2,9	12,7	7,2	-4,7	6,7
Exportações	6,0	3,2	4,9	10,8	11,0
PIB	1,3	3,6	2,7	0,0	3,7

Fonte: Giavazzi e Pagano (1990). Estatísticas selecionadas e livre tradução para o português.

Após um grande corte dos gastos públicos e aumento da tributação em 1982, a Dinamarca cresceu por quatro anos consecutivos a uma média de 3,6% ao ano e a Irlanda teve comportamento similar durante o ajuste fiscal promovido entre os anos de 1987-1989.

No entanto, em ambos os casos as medidas de austeridade fiscal foram acompanhadas de mudanças significativas na política monetária, na política cambial e nas condições econômicas internacionais, o que torna difícil isolar o efeito da política fiscal sobre a economia. Acerca do lado monetário, houve redução da inflação acompanhada de uma queda das taxas de juros reais. Já a recuperação da economia internacional foi um fator determinante para o aumento das exportações desses países.

De acordo com Jayadev e Konczal (2010) e Blyth (2013), esses fatores contribuíram muito mais para o crescimento econômico da Dinamarca e da Irlanda do que o ajuste fiscal em si. Segundo os autores, as medidas de austeridade não melhoraram as expectativas dos empresários e das famílias, contrariando a teoria. Houve, de fato, uma queda do crescimento econômico logo após a austeridade fiscal, mas a retomada do crescimento não esteve diretamente relacionada a essas medidas.

Em defesa da ideia de que a austeridade gera crescimento, Alberto Alesina e Silvia Ardagna revisam periodicamente seus trabalhos tanto para aumentar o número de casos analisados quanto para determinar se é o corte de gastos ou o aumento da tributação que têm maior efeito no crescimento (Alesina e Ardagna, 1998; Alesina e Ardagna, 2013). Em trabalho recente, com grande repercussão na Europa e nos EUA, Alesina e Ardagna (2010) argumentam que medidas de austeridade fiscal deveriam ser tomadas para que os países saíssem da recessão causada pela crise econômica mundial de 2008. O estudo analisa 21 países da OCDE e identifica 107 momentos da história econômica desses países em que foram aplicadas medidas de ajuste fiscal. Desse total, Alesina e Ardagna (2010) mostram que em 26 episódios, sintetizados no Quadro 2 por Jayadev e Konczal (2010), os anos posteriores ao ajuste fiscal apresentaram crescimento econômico, o que justificaria o uso da austeridade fiscal.

**Quadro 2 – Casos de Contração fiscal Expansionista de Alesina e Ardagna (2010).**

País	Ano	Crescimento Real do PIB no ano do Ajuste (T)	Crescimento Real do PIB em T-1	Média de Crescimento real de T-3 a T-1 (A)	Média de Crescimento real de T a T+2 (B)	Média de crescimento real (B - A)	Cortou o gasto na desaceleração? (Cresc. T-1 < A)	A média de crescimento é maior no pós-ajuste do que antes?
Espanha	1986	3,3	2,3	2,0	4,6	2,7	Não	Sim
Espanha	1987	5,5	3,3	2,5	5,1	2,7	Não	Sim
Finlândia	1973*	7,0	7,7	5,1	4,0	-1,1	Não	Não
Finlândia	1996	3,7	3,9	2,2	5,0	2,8	Não	Sim
Finlândia	1998	5,2	6,2	4,6	4,7	0,1	Não	Sim
Finlândia	2000	5,1	3,9	5,1	3,1	-2,0	Sim	Não
Grécia	1976	6,9	6,4	2,7	5,7	3,0	Não	Sim
Grécia	2005	2,2	4,6	4,6	3,7	-0,9	Sim	Não
Grécia	2006	4,5	2,2	4,2	3,7	-0,6	Sim	Não
Irlanda	1976	1,4	5,7	4,9	5,6	0,7	Não	Sim
Irlanda	1987	4,7	-0,4	2,4	5,2	2,9	Sim	Sim
Irlanda	1988	5,2	4,7	2,5	6,5	4,0	Não	Sim
Irlanda	1989	5,8	5,2	3,2	5,4	2,2	Não	Sim
Irlanda	2000	9,4	10,7	10,2	7,2	-3,0	Não	Não
Holanda	1996	3,4	3,1	2,5	3,9	1,4	Não	Sim
Noruega	1979	4,4	3,9	4,6	3,5	-1,1	Sim	Não
Noruega	1980	4,5	4,4	4,1	2,0	-2,1	Não	Não
Noruega	1983	3,9	0,1	2,0	5,1	3,0	Sim	Sim
Noruega	1996	5,1	4,2	4,0	4,4	0,4	Não	Sim
Nova Zelândia	1993**	6,4	1,1	0,1	5,3	5,2	Não	Sim

País	Ano	Crescimento Real do PIB no ano do Ajuste (T)	Crescimento Real do PIB em T-1	Média de Crescimento real de T-3 a T-1 (A)	Média de Crescimento real de T a T+2 (B)	Média de crescimento real (B - A)	Cortou o gasto na desaceleração? (Cresc. T-1 < A)	A média de crescimento é maior no pós-ajuste do que antes?
Nova Zelândia	1994	5,3	6,4	2,1	4,3	2,3	Não	Sim
Nova Zelândia	2000	2,4	5,3	2,5	3,6	1,1	Não	Sim
Portugal	1986	4,1	2,8	0,2	6,0	5,8	Não	Sim
Portugal	1988	7,5	6,4	4,4	6,0	1,5	Não	Sim
Portugal	1995	4,3	1,0	0,0	4,0	4,0	Não	Sim
Suécia	2004	4,1	1,9	1,8	3,9	2,1	Não	Sim

\* O crescimento real do PIB não estava disponível em 1970 para a Finlândia e, portanto, a taxa média de crescimento de 1970 a 1972 é a taxa de crescimento média para 1971 e 1972.

\*\* O crescimento real do PIB não estava disponível em 1990 para a Nova Zelândia e, portanto, a taxa média de crescimento de 1990 a 1992 é a taxa média de crescimento para 1989, 1991 e 1992.

Fonte: Jayadev e Konczal (2010). Livre tradução para o português.

Ao analisarem esses episódios, Jayadev e Konczal (2010) questionam a coerência dos resultados frente à proposição inicial de Alesina e Ardagna (2010), de que ajustes fiscais deveriam ser tomados em períodos de desaceleração econômica. Como é possível notar pelo Quadro 2, Jayadev e Konczal (2010) mostram que, dos 26 episódios, em apenas 6 (Finlândia em 2000; Grécia em 2005 e 2006; Irlanda em 1987; Noruega em 1979 e 1983) a austeridade foi aplicada em uma fase de desaceleração econômica do país em questão. Assim, além de representar uma parcela relativamente pequena dos casos analisados, a maior parte das medidas de austeridade fiscal que resultaram em crescimento posterior não foi tomada quando as economias estavam em recessão ou baixo crescimento econômico.

Para enfraquecer ainda mais o argumento em defesa da austeridade, em 4 destes casos (Finlândia em 2000; Grécia em 2005 e 2006; Noruega em 1979) o crescimento econômico posterior ao ajuste fiscal foi menor do que do período prévio ao ajuste. Ou seja, a austeridade gerou um crescimento econômico menor do que havia antes dela.

Assim, somente nos dois casos já discutidos, o ajuste fiscal ocorreu na fase de desaceleração da economia e esteve relacionado a um crescimento econômico maior após o ajuste (Noruega em 1983 e Irlanda em 1987). Além disso, apenas na Irlanda em 1987, a dívida pública não aumentou após o ajuste fiscal. Ou seja, o argumento de que o ajuste fiscal numa fase de desaceleração econômica leva a um crescimento econômico posterior e uma redução da dívida pública vale apenas para 1 dos 107 casos históricos analisados por Alesina e Ardagna (2010).

Com as novas experiências acerca da austeridade após a crise de 2008, os autores, que defendiam os benefícios dessa política, passaram a revisar seus trabalhos e a relativizar os argumentos em prol da austeridade. Perotti (2013), por exemplo, admitiu que as contrações fiscais devem ser tomadas com precauções porque os efeitos diferem de acordo com as especificidades de cada país e os sucessos de alguns episódios podem não se repetir em ambientes econômicos diferentes. O autor reconhece que os casos de ajuste fiscal com crescimento econômico posterior estão mais relacionados a um boom das exportações e não a um aumento da confiança por parte das firmas e das famílias, que levaria a um aumento do consumo e do investimento, como os teóricos do ajuste afirmam.

O próprio Fundo Monetário Internacional (FMI, 2010) reuiu sua posição com relação às propostas de adoção de programas de austeridade nas recessões econômicas. O trabalho, assim como Romer e Romer (2010), apresenta evidências históricas de que a austeridade fiscal, ao ser implementada logo após um período que houve grande estímulo fiscal (como foi durante a crise de 2008, por exemplo), pode comprometer o crescimento e piorar a situação econômica, uma vez que a austeridade reduz o PIB e aumenta as taxas de desemprego no curto prazo. Contrações fiscais são, portanto, contracionistas.

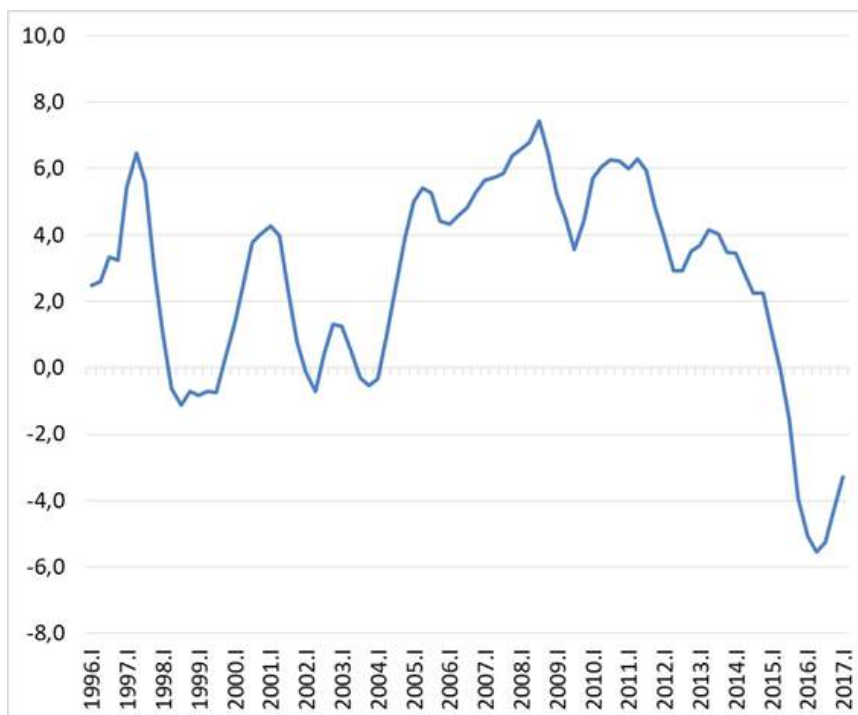
Alesina et al. (2017) também chegam em conclusões semelhantes e, embora defendam que ajustes fiscais baseados em aumentos de impostos sejam mais prejudiciais do que o corte de gastos, argumentam que ambas medidas têm efeitos negativos sobre o crescimento do PIB. Enquanto isso, Jayadev e Konczal (2010) são mais enfáticos ao afirmarem que os momentos certos para realizar algum tipo de ajuste são nos períodos de crescimento econômico, e não de desaceleração. De forma semelhante, trabalhos do FMI, desde 2010 (FMI, 2010; 2016), recomendam que cada país encontre seu próprio caminho ideal para ajustar as contas públicas, evitando um ajuste fiscal enquanto a economia está se recuperando, mas se comprometendo a fazer algum equilíbrio no futuro.

## 3. A austeridade no Brasil

### 3.1 O ajuste desastrado de 2015

No início de 2015, diante da desaceleração econômica, o governo Dilma optou por um choque recessivo ou, em outras palavras, lançou mão de um conjunto de políticas de austeridade econômica que visavam a “ajustar” a economia por meio de uma redução do gasto público e da participação do Estado na economia. Como argumentam Rossi e Mello (2017), esse choque recessivo foi composto de: I) um choque fiscal (com a queda das despesas públicas em termos reais); II) um choque de preços administrados (em especial combustíveis e energia); III) um choque cambial (com desvalorização de 50% da moeda brasileira em relação ao dólar ao longo de 2015); IV) um choque monetário, com o aumento das taxas de juros para operações de crédito.

Gráfico 5 - Consumo das Famílias (Variação acumulada em quatro trimestres, por porcentagem)



Fonte: IBGE.

Esse choque recessivo foi determinante para uma mudança profunda no mercado de trabalho, com rápido aumento da taxa de desemprego, para a forte contração do consumo das famílias, que foi o símbolo do padrão de crescimento dos governos Lula, no qual o dinamismo do mercado interno tinha um importante papel indutor do investimento e do crescimento. Como visto no gráfico 1, entre 2004 e 2010, o consumo das famílias cresceu em média 5,3% ao ano. Já no primeiro governo Dilma, o consumo das famílias cresce em média 3,5%, mas em um claro movimento de desaceleração.

No primeiro trimestre de 2015 há uma quebra estrutural no comportamento dessa última variável, encerrando um longo ciclo de crescimento no qual o consumo das famílias e o mercado interno assumiram um papel de destaque. A desaceleração de 2014 não explica a quebra estrutural observada nessa série. Tampouco parece razoável atribuir essa quebra aos efeitos defasados de políticas anteriores. Há claramente fatores exógenos ao ciclo econômico que ajudam a explicar essa quebra estrutural; nesse caso, o fator explicativo é a austeridade. Dessa forma, a austeridade fiscal é causa e não solução da crise, constituindo um entrave que dificulta a retomada do crescimento brasileiro (Bastos, Welle e Oliveira, 2017).

## 3.2 O Diagnóstico equivocado e a terapia de choque

O debate no Brasil sobre a situação fiscal é centrado em dois indicadores: (a) resultado primário; (b) dívida pública. De fato, esses dois indicadores apresentaram resultados que chamam a atenção: houve um aumento do déficit primário e nominal a partir de 2015 e também um aumento mais acelerado das dívidas bruta e líquida neste mesmo período.

Mas toda a argumentação usual, que serviu de base para a Emenda Constitucional 95/2016, parte de um diagnóstico errado quanto à nossa situação fiscal, além de uma causalidade invertida.

Argumenta-se que a piora nos indicadores fiscais decorre de um aumento descontrolado da despesa pública, sendo que o resultado fiscal levou à queda do nível de atividade, quando na realidade, é o oposto. Foi a piora no crescimento da economia que levou a uma piora no resultado fiscal, assim, tal piora não decorre de um aumento descontrolado da despesa.

Em primeiro lugar, os dados fiscais são claros em demonstrar que **a queda do resultado primário nos anos recentes foi muito mais por conta da queda da arrecadação** do que por aumento da despesa.

Como pode ser visto na tabela abaixo (Tabela 1), nos governos Lula e FHC houve forte aumento da arrecadação líquida, aumento de 3,8 p.p. do PIB no governo FHC e 2,0 p.p. no Governo Lula. No governo Dilma, houve uma queda de 2,4 p.p.

Portanto, mesmo com um crescimento muito menor da despesa no governo Dilma, do que nos dois governos anteriores, principalmente, se retirarmos o efeito do pagamento dos passivos em 2015 (R\$ 55,0 bilhões, quase 1% do PIB), observa-se que o resultado primário menor deu-se por conta da queda de arrecadação.

Tabela 1- Resultado Primário e Despesas e Receita (% do PIB)

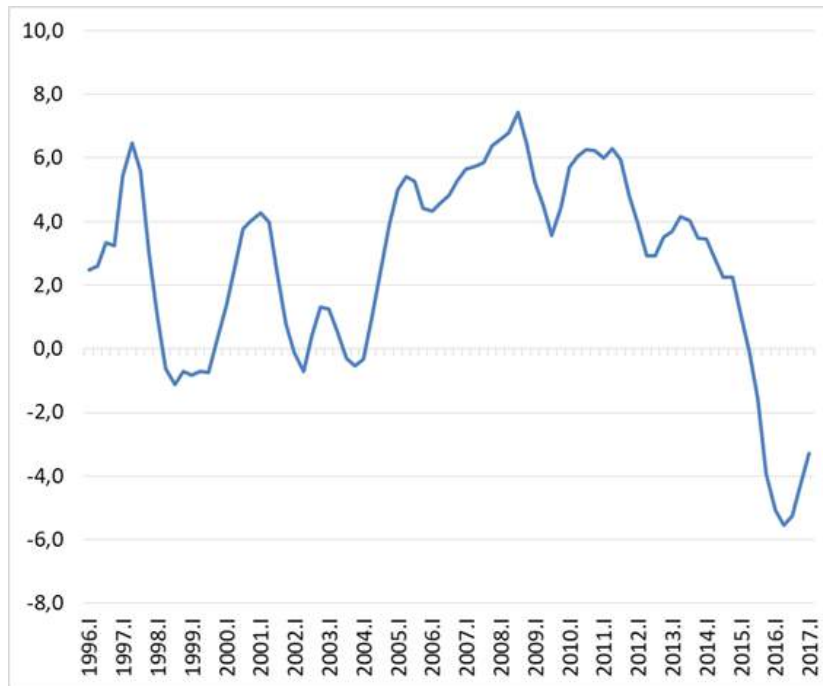
	Resultado Primário	Despesa	Despesa sem passivos	Receita Líquida
1997	-0,2%	14,0%	14,0%	14,2%
2002	3,2%	15,9%	15,9%	18,0%
2010	2,6%	18,1%	18,1%	20,0%
2015	-2,0%	19,5%	18,6%	17,6%
abril/16	-2,5%	20,1%	19,2%	17,8%

Fonte: STN



Essa mudança do comportamento da receita e da despesa pode ser observada a partir da crise de 2008. Até a crise, o crescimento real médio da receita foi superior ao da despesa, garantindo as condições para a obtenção do resultado primário positivo, obtido desde 1999. A partir da crise, inverteu-se, com a receita líquida crescendo um pouco menos do que a despesa. No entanto, nos dois últimos anos é que essa tendência se acentuou e a despesa, apesar de ter tido um crescimento real bem abaixo dos anos anteriores, cresceu bem acima da receita, que caiu em termos reais (Gráfico 5).

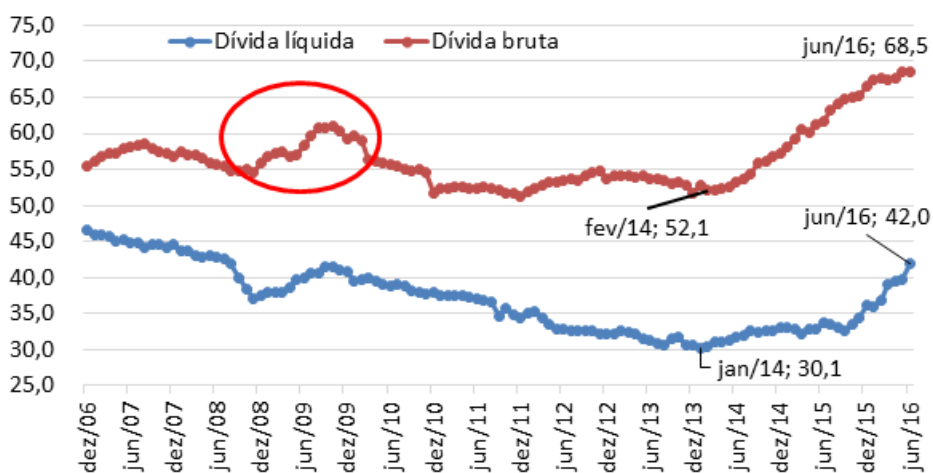
**Gráfico 6 - Taxa de variação real média da Receita Líquida e Despesa Primária (em %) para períodos selecionados**



Fonte: STN

**Com relação à dívida pública**, é possível demonstrar que a trajetória recente de aumento da dívida tem muito pouco a ver com as despesas primárias (alvo da PEC). Após uma trajetória de declínio quase ininterrupto, desde 2004, a dívida pública apresentou uma trajetória ascendente, no caso da dívida bruta, desde meados de 2014. No caso da dívida líquida, apenas desde setembro de 2015, como pode ser visto no Gráfico 6.

**Gráfico 7 - Dívida Líquida e Dívida Bruta (% do PIB)**

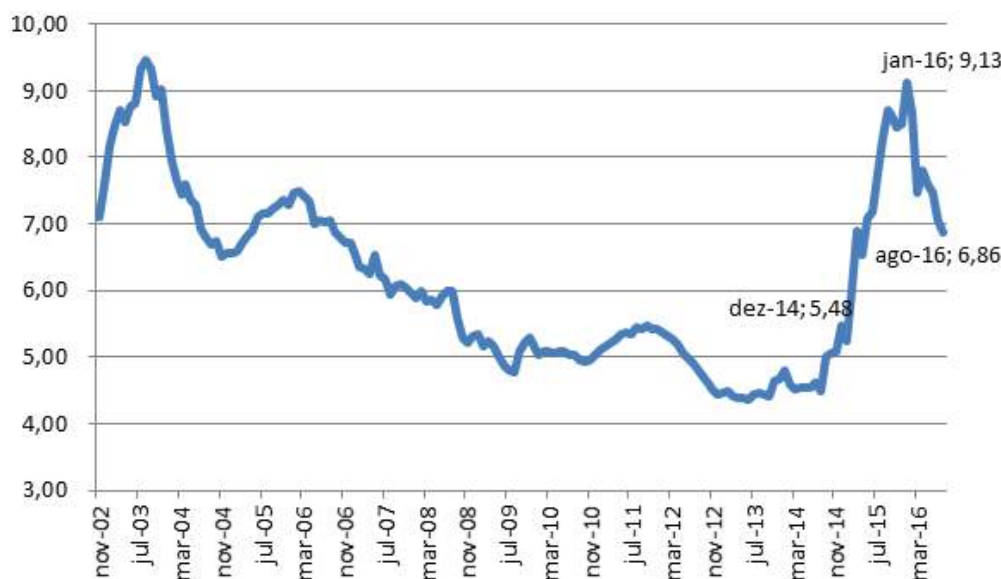


Fonte: BCB – série nova

Mas essa trajetória da dívida decorre de dois motivos principais: aumento do pagamento de juros e queda do crescimento real do PIB.

No caso dos juros, como pode ser visto no Gráfico 7, em 2015, o pagamento dobrou e alcançou o maior volume em jan. 2016, quando o resultado acumulado em 12 meses do pagamento de juros chegou a 9,1% do PIB, enquanto em dez. de 2014 estava em 5,5% do PIB.

**Gráfico 8 - Pagamento de Juros Nominais (% do PIB)**



Fonte: BCB

Esse crescimento decorreu, principalmente, do impacto do aumento do valor do dólar em 2015, o que elevou o pagamento de juros relativo aos swaps cambiais de 2013. O efeito era tão específico, que em agosto de 2016, o pagamento de juros já tinha recuado para 6,9% do PIB.

Portanto, tanto o resultado primário de 2015 e 2016 quanto a trajetória da dívida recente são resultados de situações conjunturais e não de algum problema estrutural da economia brasileira. Propor a PEC como solução para esses indicadores é abordar justamente o único componente que não tem qualquer peso na explicação dos indicadores acima.

A queda na arrecadação e o pagamento de juros não são de forma alguma abordados pela EC 95/2016, que se concentra, exclusivamente, nas despesas primárias, aquelas que excluem o pagamento de juros.

Na América Latina, houve um equivalente funcional ao trauma da ditadura militar como mecanismo para induzir democrática e não coercitivamente um povo a aceitar políticas neoliberais das mais drásticas. Este equivalente foi a hiperinflação. Suas consequências são muito parecidas.

Um economista neoliberal do Banco Mundial, em 1987, argumentou que o problema crítico no Brasil durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta (...) mas uma demasiado baixa. Segundo ele, “precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta neste país”. (Perry Anderson, 1995, citando o economista).

Em 2016, o discurso do caos fiscal somado ao forte aumento do desemprego foi utilizado para impor as reformas neoliberais como salvação. Diariamente argumenta-se que a única forma de resolver o problema do desemprego é por meio da aprovação das chamadas “medidas impopulares”.

### 3.3 A Emenda Constitucional 95: austeridade como novo pacto social no Brasil

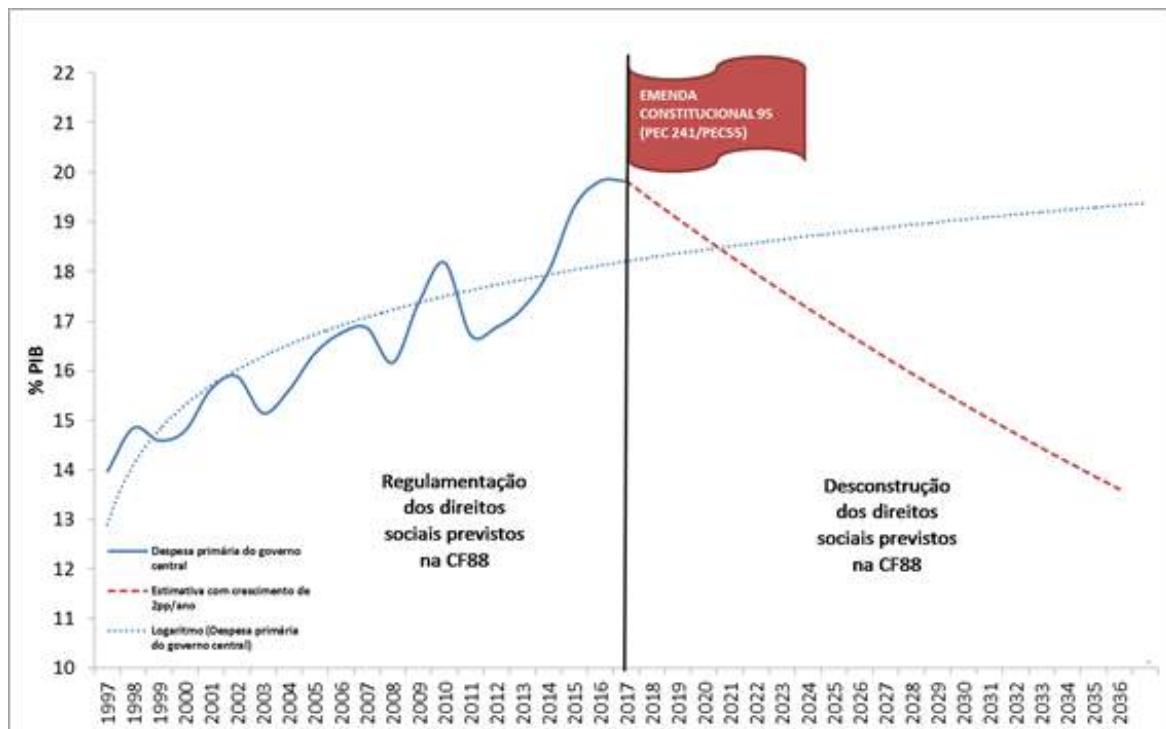
O pacto social da Constituição Federal de 1988, que estabelece direitos sociais ao cidadão e deveres ao Estado, está sendo refeito. O marco dessa mudança de orientação no papel do Estado é a Emenda Constitucional 95, decorrente da PEC 241 ou PEC 55: uma repactuação antidemocrática, transformando estruturalmente os princípios e as possibilidades de atuação do Estado, sem o amparo e a legitimidade das mobilizações populares, tampouco de um amplo debate público.

A proposta de novo regime fiscal da EC 95 institui uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para 20 anos e possibilidade de revisão – restrita ao índice de correção – em 10 anos. Nessa regra, o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante gasto do ano anterior reajustados pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Em síntese, o novo regime fiscal institui uma austeridade permanente, pois implica um congelamento real das despesas totais do Governo Federal, que pressupõe uma redução do gasto público relativamente ao PIB e ao número de habitantes (devido ao crescimento da população ao longo dos anos). Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população.

O gráfico 2 mostra o gasto primário do Governo Central em porcentagem do PIB desde 1997 e sua projeção a partir de 2017 até 2037. Em 20 anos, no período de 1997 a 2017, o gasto primário do governo central cresceu de 14% para 19% do PIB. Esse crescimento reflete a regulamentação dos direitos sociais conforme pactuado na CF88. Já nos próximos 20 anos, de 2017 a 2037, considerando uma taxa média de crescimento do PIB de 2 pontos percentuais ao ano, espera-se que o gasto primário do governo federal retorne para a casa de 14% do PIB. Ou seja, a EC 95 propõe retroceder nos próximos 20 anos o que o país avançou nos últimos 20 anos em termos de consolidação dos direitos sociais no Brasil.

Gráfico 2: Gasto primário do Governo Federal em porcentagem do PIB (1997 – 2037)



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Essa drástica redução da participação do Estado na economia é representativa de outro projeto de país, outro pacto social, que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social. Nesse novo pacto social, transfere-se responsabilidade para o mercado no fornecimento de bens sociais, como discutiremos a seguir. Trata-se de um processo que transforma direitos sociais em mercadorias.

## 4. Impacto da austeridade no Brasil

### 4.1 A Crise e Círculo Vicioso

Os defensores da PEC argumentam que a piora nos indicadores fiscais decorre de um aumento descontrolado da despesa pública e que o resultado fiscal levou à queda do nível de atividade. Essa ideia não condiz com os dados e com a causalidade básica da economia. Foi o agravamento no crescimento econômico que levou a uma piora no resultado fiscal e tal resultado não decorreu de um aumento descontrolado da despesa.

O gasto de alguém é a renda de outra pessoa: quando alguém gasta, alguém recebe. Quando o governo contrai o seu gasto, são milhões de pessoas que passam a receber menos, o que tem impactos negativos na renda privada. É uma verdade contábil dizer que o gasto público é receita do setor privado, assim como a dívida pública é ativo privado ou o déficit público é superávit do setor privado. Quando o governo corta gastos com um investimento destinado a uma obra pública, por exemplo, o efeito é direto sobre a renda e o emprego, uma vez que a empresa que seria contratada via licitação deixa de contratar empregados e comprar materiais. Da mesma forma, o corte de gastos em transferências sociais reduz a demanda dos que recebem os benefícios e desacelera o circuito da renda.

Nesse sentido, dentro de uma economia em crise, a austeridade gera um ciclo vicioso onde o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, levando a novos cortes de gastos. Ou seja, em um contexto de crise econômica, a austeridade é contraproducente e tende a provocar queda no crescimento e aumento da dívida pública, resultado contrário ao que se propõe.

Isso implica dizer que a administração do orçamento do governo não somente não deve seguir a lógica do orçamento doméstico, mas deve seguir lógica oposta. Quando as famílias e empresas contraem o gasto, o governo deve ampliar o gasto de forma a contrapor o efeito contracionista do setor privado. Além disso, a comparação entre o orçamento público e o familiar é incoerente, pois desconsidera três fatores essenciais.

O primeiro é que o governo, diferentemente das famílias, tem a capacidade de definir o seu orçamento. Isso porque a arrecadação de impostos decorre de uma decisão política e está ao alcance do governo, por exemplo, tributar pessoas ricas ou importações de bens de luxo para não fechar hospitais. Ou seja, diferente do orçamento familiar, o orçamento público decorre de uma decisão coletiva sobre quem paga e quem recebe, quanto paga e quanto recebe.

O segundo fator que diferencia o governo das famílias é que, quando o governo gasta, parte dessa renda retorna sob a forma de impostos. Ou seja, ao acelerar o crescimento econômico com políticas de estímulo, o governo está aumentando também a sua receita. Por fim, o terceiro fator não é menos importante: as famílias não emitem moeda, não têm capacidade de emitir títulos em sua própria moeda e não definem a taxa de juros das dívidas que pagam. Já o governo faz tudo isso. Portanto, a metáfora que compara os orçamentos público e familiar é dissimulada e desvirtua as responsabilidades que a política fiscal tem na economia, em suas tarefas de induzir o crescimento e amortecer os impactos dos ciclos econômicos na vida das pessoas.

**Figura 3 - Círculo Vicioso**



Essa dinâmica nos colocou em um círculo vicioso, onde novos cortes de despesas só têm piorado os resultados fiscais. A Figura 3 demonstra graficamente essa “corrida para baixo”, quando sucessivos cortes de despesas geram quedas sucessivas de arrecadação e pioram cada vez mais o resultado primário.

A única forma de romper com esse círculo vicioso é recuperando o crescimento econômico. Para o atual governo essa recuperação seria automática, bastando para isso que a PEC fosse aprovada, a confiança seria restabelecida para que as famílias e empresas voltem a consumir, produzir e investir.

O governo alega a todo o momento que a confiança já se recuperou, mas que seus efeitos, para serem completos, dependem da aprovação de algumas reformas principais como a PEC 55 e a Reforma da Previdência.

O que se observa, ao contrário, é que houve uma forte contração do mercado interno brasileiro decorrente, entre outras coisas, da queda de renda e o aumento do desemprego, que contraiu o consumo das famílias; da queda do investimento público, decorrente dos ajustes fiscais, em todas as esferas da federação; e da queda do investimento privado, pelo menor patamar de utilização da capacidade instalada.

A crença de que a aprovação de uma lei irá levar a uma onda de investimentos, quando há uma grande ociosidade da capacidade já instalada, só pode ser mesmo por uma crença em algo fora do normal. Ainda mais quando essa lei se propõe a constitucionalizar um ajuste fiscal permanente, que irá reduzir os gastos sociais, reduzindo a renda das famílias e os investimentos públicos, diminuindo também o estímulo ao investimento privado.

## 4.2 Efeitos da EC 95

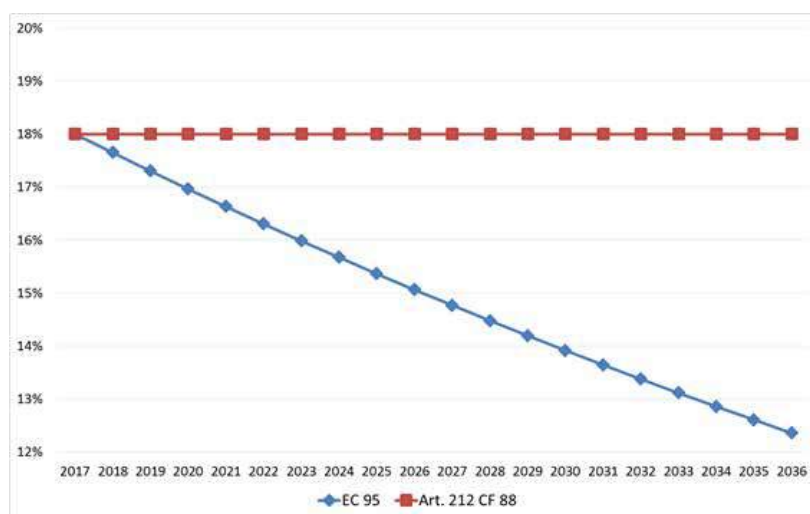
Cordes, et al. (2015), em um texto para discussão publicado pelo FMI, mostra que nenhum país do mundo estabeleceu uma regra para gasto público tal como a brasileira, por meio de uma emenda na Constituição. No caso do Brasil, também não havia necessidade de constitucionalizar a regra fiscal, a não ser para alterar os gastos especificamente em saúde e educação. Rossi e Dweck (2016) consideram que a instituição do novo regime fiscal por emenda constitucional só faz sentido para desvincular as receitas destinadas à saúde e educação (2016), ou seja, não fosse o objetivo de desvincular esses gastos da arrecadação, não teria sido necessário que a mudança tramitasse como emenda constitucional.

No Brasil, o mínimo para os gastos públicos com educação, estabelecido pelo Artigo 212 da Constituição Federal, é de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI). Já a EC95 prevê que em 2017 o gasto mínimo com educação será 18% da RLI e, a partir de então, terá como piso o gasto em 2017 reajustado pela inflação. Ou seja, o gasto federal real mínimo com saúde e educação será congelado no patamar de 2017. Comparando a regra antiga com o mínimo estipulado pela EC95, percebe-se que o piso previsto por ela é, na verdade, um piso deslizando (Gráfico 3). Isto é, ao longo do tempo o valor mínimo destinado à educação e saúde cai em proporção das receitas e do PIB.

Na simulação apresentada no Gráfico 3 com a EC95, o mínimo para educação seria de 14,4% da RLI em 2026 e 11,3% em 2036. No entanto, apesar do “piso deslizando”, existe a possibilidade de aumentos nos gastos para saúde e educação acima do mínimo, a partir da redução de outros gastos. Mas essa possibilidade é limitada pela redução dos gastos totais e pelo crescimento de alguns outros gastos. Ou seja, ao estabelecer um teto que reduz o gasto público em proporção ao PIB, haverá uma compressão dos gastos sociais. De acordo com a simulação de Rossi e Dweck (2016):

(...) .os outros gastos federais (excluindo previdência e juros) que eram 7% do PIB em 2015 serão de 0,6% do PIB em 2036, o que não parece tecnicamente, tampouco politicamente, factível. Considerando uma improvável estabilização do gasto com a previdência em 8,5% do PIB, com um exercício aritmético simples e um crescimento econômico médio de 2,5% mostra-se que é impossível – matematicamente impossível – o Brasil chegar em 2036 com um maior nível de gasto com saúde e educação em proporção ao PIB, mesmo na hipótese anarcocapitalista de se eliminar todos os outros gastos públicos, executivo, judiciário, legislativo, exército, infraestrutura, investimentos etc. Isso porque, de acordo com a simulação, em 2036 o gasto primário do governo total será de 12,3% do PIB; se os gastos como previdência somarem 8,5% do PIB, sobram apenas 3,8% do PIB, número inferior aos atuais gastos com educação e saúde, em torno de 4% do PIB em 2016. Nesse sentido, é demagogia defender simultaneamente a PEC e a educação e saúde públicas. (Rossi e Dweck, 2016: 4).

Gráfico 3– Gasto mínimo com educação na regra antiga (Artigo 212 -CF 88) e na regra nova (EC 95)\*



Fonte: Adaptação livre de Rossi e Dweck (2016).

\* A simulação parte da hipótese de que o PIB cresce 2% ao ano no período e que a receita líquida acompanha o crescimento do PIB.

Os diversos cenários mostram a redução dos gastos em educação por causa da austeridade fiscal e, em especial, com a EC 95, o que suscitou que diversas entidades se posicionassem contra a emenda por ser uma afronta ao Plano Nacional de Educação (PNE)[8]. Nota da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) que o teto de gastos estrangula a educação pública brasileira ao tornar letra morta o PNE (Campanha Nacional pelo Direito à Educação e FINEDUCA, 2017). A nota é enfática em afirmar que faltam recursos para a educação no Brasil cumprir o PNE. Segundo a nota, o teto de gastos vai corroer a maior conquista da educação brasileira, que foi a vinculação de um percentual da receita de impostos para a educação, definidos em um mínimo de 18% para a União. Lembra a nota ainda que esse mínimo foi introduzido na CF de 1934 e revogados apenas durante o Estado Novo e com o Golpe Militar de 1964.

Também, segundo o relator especial da ONU para extrema pobreza e direitos humanos, Philip Alston, o teto de gastos é uma medida “radical” e sem “compaixão”, que vai atar as mãos dos futuros governantes e terá impactos severos sobre os brasileiros mais vulneráveis, além de constituir uma violação de obrigações internacionais do Brasil, colocando em risco gerações futuras. O apelo do relator especial às autoridades brasileiras foi endossado também pela relatora especial sobre o Direito à Educação, Koumbou Boly Barry (Nações Unidas, 2016; United Nations Human Rights, 2016).

O grande objetivo da PEC é reduzir as despesas públicas federais para contrair cada vez mais o tamanho do Estado Brasileiro. O objetivo principal é ampliar o superávit primário sem ter que alterar a arrecadação federal, abrindo espaço inclusive para redução da arrecadação em um futuro próximo.

A aritmética da PEC 55 é muito simples: os gastos primários federais crescerão apenas pela inflação medida pelo IPCA, enquanto o PIB crescerá não só pela inflação, mas também pelo ganho real. Sendo assim, a cada ano, as despesas federais crescerão menos do que o PIB, garantindo assim uma queda da despesa em relação ao PIB.

Dada à composição dos gastos públicos federais, é possível afirmar que só existe possibilidade de cortar esse montante dos gastos se houver uma combinação das seguintes medidas:

1. Reforma na previdência com impactos imediatos – o que significa mexer com quem hoje já contribui há muito tempo e tinha expectativa de aposentadoria nos próximos 10 anos – como, por exemplo, a elevação imediata da idade mínima;
2. Reforma dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) – possivelmente aumentando a idade, revendo, para baixo, o atual universo de beneficiários e desvinculando o benefício e seu reajuste do salário mínimo;
3. Fim de novos aumentos reais do salário mínimo – pois isso leva a um aumento dos gastos públicos federais em quase 50% acima da inflação;
4. Redução do número de famílias contempladas com o Bolsa Família – Governo tem anunciado diversas medidas nesse sentido, propondo a concentração entre os 5% mais pobres. Isto significa reduzir o investimento atual de 14 milhões para 3 milhões de famílias;
5. Reforma do abono salarial e do seguro desemprego – com reduções significativas dos benefícios e do número de beneficiários;
6. Redução dos subsídios agrícolas e industriais – parte já está sendo reduzida, como no caso do PSI, mas, possivelmente, haverá redução também no plano safra da agricultura comercial e familiar e em outros subsídios para os segmentos industriais;
7. Redução dos investimentos públicos – área com maior facilidade de contração dos gastos e, por outro lado, área de maior efeito multiplicador do PIB;
8. Redução dos gastos de Saúde e Educação em relação aos atuais mínimos constitucionais – essa, aliás, é a principal medida que demanda uma Emenda Constitucional. Quase todas as outras poderiam ser feitas por alteração legal ou infralegal;
9. Revisão de diversas leis e atos normativos de repasse a Estados e Municípios – como o repasse ao custeio dos CRAS e CREAS, o Piso de Atenção Básica de Saúde, os procedimentos de média e alta complexidade, o repasse às creches do Brasil Carinhoso, entre outros;
10. Redução das políticas finalísticas de todos os demais ministérios – tanto o custeio de manutenção quanto o das políticas finalísticas dos demais ministérios (exceto Saúde e Educação sofrerão, pois, são gastos discricionários);
11. Fim da reposição da inflação nos salários dos servidores públicos e, possivelmente, reforma da previdência dos servidores, com impacto no curto prazo.

Para fazer um ajuste de 5 pontos percentuais do PIB será preciso um corte muito acentuado nas políticas de todas as áreas, inclusive saúde e educação. Se retirarmos saúde e educação, o corte nessas áreas só permitiria, no máximo, o ajuste de um ano da PEC. Por isso, serão necessárias todas as outras medidas elencadas acima, sem as quais, em menos de 5 anos, não haverá limite para despesa nas demais áreas de atuação do governo federal.

### 4.3 Reforma da Previdência

Com o falacioso discurso de rombo da previdência e de que o objetivo da reforma é garantir o sistema para as novas gerações, estes atos tentam amedrontar a população, inclusive, com uma campanha publicitária com dados, no mínimo, controversos.

A proposta em nada tem a ver com a sustentabilidade no futuro. O impacto é de curtíssimo prazo, atingindo grande parte dos que poderiam se aposentar nos próximos 10 anos, privando diversos cidadãos do direito ao sistema público de previdência. A esses restará o sistema assistencial, que também será destruído enquanto garantia a uma renda real mínima.

A proposta traz mudanças drásticas e descoladas da realidade da população brasileira, que não pode ser representada por uma média, dada a desigualdade.

Assim como no caso da EC 95, há argumentos falaciosos, simplificadores e de geração de pânico, que não sobrevivem a uma análise mais criteriosa e escondem consequências desastrosas para o tecido social brasileiro.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os benefícios assistenciais têm reconhecido efeito distributivo e de garantia de uma renda estável, ao longo de toda a vida, para grande parte da população brasileira. A previdência rural tem efeitos fantásticos incluindo a geração de condições fundamentais à agricultura familiar, principal forma de produção de alimentos no Brasil.

O Regime Geral da Previdência Social se encontrava relativamente equilibrado. Enquanto a economia crescia, as receitas da seguridade cresciam mais do que as despesas, principalmente entre 2006 e 2013. Além disso, do ponto de vista demográfico, até 2030 o Brasil estará vivendo o chamado “boom demográfico” com a menor razão de dependência, a população em idade ativa será muito superior à população de crianças e idosos, o que não demandaria qualquer alteração durante esse período por questões demográficas.

Aparentemente, há dois motivos a uma proposta tão draconiana. Em primeiro lugar, a EC 95 exige uma grande redução da despesa pública nos próximos 10 anos e para que o teto da seja alcançado é necessário desmontar os gastos sociais que têm um crescimento acima da inflação decorrente do próprio crescimento vegetativo.

Somado a isso há uma clara intenção de retirar do sistema uma grande parte da população. A proposta praticamente impossibilita o acesso aos que tem menor expectativa de vida e aos que estão em ocupações mais precárias, com maior informalidade e maior rotatividade. Aos mais abastados está garantida a previdência complementar.

As medidas adotadas são aquelas preconizadas por aqueles que dizem que “a constituição não cabe no PIB”, jogando todo o ajuste para a população. O regime contributivo e solidário irá ruir ao invés de se tornar sustentável, e com isso os mecanismos redistributivos presentes nas políticas públicas brasileiras pouco a pouco serão eliminados.

## 5. Alternativas

Diante do exposto até aqui, no atual quadro recessivo, só há um agente capaz de reverter o quadro: o Setor Público. Ainda que os economistas diverjam quanto o papel do Setor Público na trajetória de longo prazo, quase 90% dos economistas concordam sobre o papel essencial desse setor diante de uma forte depressão a qual estamos presenciando. A aprovação da EC 95/2016 agravou esse quadro, pois irá impedir que o Setor Público atue de forma anticíclica pelos próximos 20 anos.

A única forma de fazer algum tipo de estímulo por meio da política fiscal será por meio de desonerações, uma vez que os gastos tributários não são atingidos pela PEC. A experiência recente brasileira já demonstrou que os incentivos apenas pelo lado tributário e de custo de capital (redução das taxas de juros) não são suficientes para uma recuperação mais acelerada. Keynes já dizia que se pode levar o animal até o rio, mas não se pode garantir que irá beber a água.



Em um estudo recente<sup>5</sup>, premiado pelo Tesouro Nacional, demonstrou-se porque os incentivos indiretos não têm o efeito esperado, principalmente, em um ambiente recessivo. Nesse estudo são calculados os multiplicadores de alguns instrumentos fiscais durante o curso normal da economia e durante a recessão. O que se observou é que, na recessão, os gastos sociais e os investimentos públicos aumentam o seu efeito multiplicador, atingindo valores superiores a 1,5 enquanto subsídios e desonerações têm seu efeito reduzido e passam a ter multiplicadores menores do que 1, ou seja, impacto ínfimo sobre a economia.

Desde 2015, a economia entrou numa espiral negativa, um círculo vicioso, em que cortes de gastos sucessivos têm levado à piora do resultado primário e não à melhora, como se gostaria, ou se pretendia. O grande problema de se constitucionalizar um instrumento tão poderoso quanto o limite do gasto público e, assim, colocá-lo num piloto automático, é abrir mão pelos próximos 20 anos de qualquer intervenção do Estado na esfera econômica. Saliente-se que, desde a crise de 2009, os países têm discutido uma revisão das regras fiscais. Nas décadas de 1990 e 2000, regras fiscais rígidas foram adotadas em diversos países, mas, desde 2009, percebeu-se a necessidade de se ter maior flexibilidade, na condução das políticas fiscal e monetária.

A proposta apresentada na EC 95 de 2016 vai à contramão das melhores regras fiscais existentes hoje na economia mundial. Com a sua aprovação, foi constitucionalizada uma regra contracionista, sem qualquer possibilidade de mudança na condução da política, seja qual for a situação econômica nacional e mundial, seja qual for o governo eleito.

A EC 95 aborda a questão fiscal apenas por um lado, e justamente o melhor lado, o das despesas primárias, cujo crescimento observado em todos os governos anteriores se deu para ampliar os benefícios sociais e investimentos públicos. Além disso, a EC terá efeitos recessivos, a impor um crescimento zero para a participação do governo no PIB. Para enfrentar a questão fiscal em todo o seu âmbito, apresentamos três propostas:

- 1. Nova regra para a política fiscal** – será uma proposta de alteração da LRF, apenas para determinar que as metas a serem apresentadas pelo governo sejam as metas ajustadas ao ciclo econômico. A cada PPA o governo terá definir a forma de cálculo a apresentar as metas que permitam garantir uma trajetória de estabilidade da dívida. Essa alteração permitirá que o governo atue de forma anticíclica, de forma a acumular mais quando a economia está com comportamento positivo e, nos momentos de desaceleração, possa atuar ampliando os gastos. Além disso, propõe-se um regime especial para períodos de baixo crescimento, onde os investimentos públicos não poderão ser cortados, justamente para evitar que façam cortes num dos principais gastos públicos que permitem recuperar o crescimento;
- 2. Ampliar a arrecadação com o início de uma reforma tributária**, retornando a taxaço de lucros e dividendos, retirada em 1995, que irá aumentar a arrecadação, tributando quem hoje é isento. Nos países da OCDE, apenas a Estônia não tem taxaço de lucros e dividendos;
- 3. Duplo mandato do Banco Central** - garantindo que as políticas monetária e cambial sejam conduzidas não apenas para garantir a estabilidade dos preços, mas também em favor do crescimento, da geração do emprego e aumento da renda.

Para permitir que essas políticas sejam implementadas, o substitutivo da oposição no Senado contém os seguintes pontos centrais:

- 1. Nova regra para a política fiscal** – será uma proposta de alteração da LRF, apenas para determinar que as metas a serem apresentadas pelo governo sejam as metas ajustadas ao ciclo econômico. A cada PPA o governo terá definir a forma de cálculo a apresentar as metas que permitam garantir uma trajetória A) Não se deve constitucionalizar a política econômica, ainda mais por um período longo e com efeito recessivo;
- B) É preciso evitar os retrocessos como a queda das despesas sociais reais por cidadão;
- C) A Constituição deve garantir a soberania do voto e o princípio democrático de que cada governo eleito defina a sua capacidade de atuação na economia.

Com essas mudanças, vamos garantir que não será mantido o caráter inconstitucional da EC-95, que além de inconstitucional está baseada em um diagnóstico errado e, conseqüentemente, não irá resolver nem o problema fiscal nem a recuperação do crescimento econômico, muito menos reduzir o desemprego.

<sup>5</sup>Orair, R. O.; Siqueira, F. F.; Gobetti, S. (2016) Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/premios-viviane-2016/xxi-premio-tesouro-nacional-2016/20-lugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf>

## Referências

Adrião, T. (2017) “A privatização da educação básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública”. In: Araújo, L; Marcelino, J. (orgs.) (2017) Público x privado em tempos de Golpe. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

Adrião, T.; Garcia, T.; Borghi, R. F.; Bertagna, R. H.; Paiva, G. e Ximenes, S. (2015) “Sistemas de Ensino Privados na Educação Pública Brasileira: Consequências da Mercantilização para o Direito à Educação” Acesso em: 08/07/2017 Disponível em: <http://flacso.org.br/?publication=sistemas-de-ensino-privados-na-educacao-publica-brasileira-consequencias-da-mercantilizacao-para-o-direito-a-educacao>

Alesina, A; Ardagna, S. (1998) Tales of Fiscal Adjustment. *Economic Policy* 13(27): 489-585. Acesso em: 25/07/2017 Disponível em: [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna\\_TalesFiscal.pdf?sequence=2](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/2579822/Ardagna_TalesFiscal.pdf?sequence=2)

\_\_\_\_\_ (2010) Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. in *Tax Policy and the Economy*, Volume 24, Brown. 2010 Acesso em: 25/07/2017 Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w15438>

\_\_\_\_\_ (2013) The Design of Fiscal Adjustments. In: *Tax Policy and the Economy*, Volume 27, Brown

Alesina, A; Azzalini, G.; Favero, C.; Giavazzi, F.; Miano, A. (2017) Is it the “How” or the “When” that Matters in Fiscal Adjustments? NBER Working Paper No. 22863.

Araújo, L. (2017a) “Apresentação” In: Araújo, L; Marcelino, J. (orgs.) (2017) Público x privado em tempos de Golpe. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

\_\_\_\_\_ (2017b) “Estado da arte da relação público e privado na educação básica” In: Araújo, L; Marcelino, J. (orgs.) (2017) Público x privado em tempos de Golpe. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

Bastos, P. P. Z.; Welle, A.; Oliveira, A. L. M. (2017) “Há uma recuperação sustentada da economia brasileira? O PIB de 2017 e o papel da austeridade” Nota de Conjuntura 2 - CECON IE Unicamp

Blyth, M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press USA, 2013

Campanha Nacional pelo Direito à Educação e FINEDUCA (2017) “A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014 - 2024” In: Araújo, L; Marcelino, J. (orgs.) (2017) Público x privado em tempos de Golpe. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

Cordes T, Kinda T, Muthoora P, Weber A. (2015) Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy? Washington DC: International Monetary Fund; 2015. (Working Paper, WP/15/29).

De Rezende Pinto, J. M.; Adrião, T. (2006) Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS Revista Científica*, vol. 8, núm. 1, janeiro-junho, 2006, pp. 23-46. Universidade Nove de Julho, São Paulo, Brasil

FMI (2010) Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. In: \_\_\_\_\_. *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing*, p. 93-124.

FMI (2016) *Acting Now, Acting Together*. IMF Fiscal Monitor Series. 2016

Giavazzi, F.; Pagano, M. (1990) “Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries” In: Blanchard, O.; Fischer, S. (1990) *NBER Macroeconomics Annual 1990*, Volume 5, MIT Press Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c10973.pdf> Acesso em: 25/07/2017

Jayadev, A.; Konczal, M. (2010) “The Boom Not The Slump: The Right Time For Austerity”. In: *Economics Faculty Publication Series*. Paper 26. 2010. Acesso em 25/07/2017 Disponível em: [http://scholarworks.umb.edu/econ\\_faculty\\_pubs/26](http://scholarworks.umb.edu/econ_faculty_pubs/26)

Nações Unidas (2016) “Brasil: teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU” Acesso em: 07/07/2017 Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>

Perotti, R. The “Austerity Myth”: Gain without Pain? In: ALESINA, Alberto; GIAVAZZI, Francesco (eds.). *Fiscal Policy after the Financial Crisis*. National Bureau of Economic Research Conference Report. Chicago Press. 2013.

Romer, C.; Romer, D. (2010) The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. *American Economic Review*, v. 100, n. 3, p. 763-801, 2010.

Rossi, P.; Dweck, E. (2016) Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação In: *Cadernos de Saúde Pública*, 32(12) Acesso em: 18/07/2017 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>

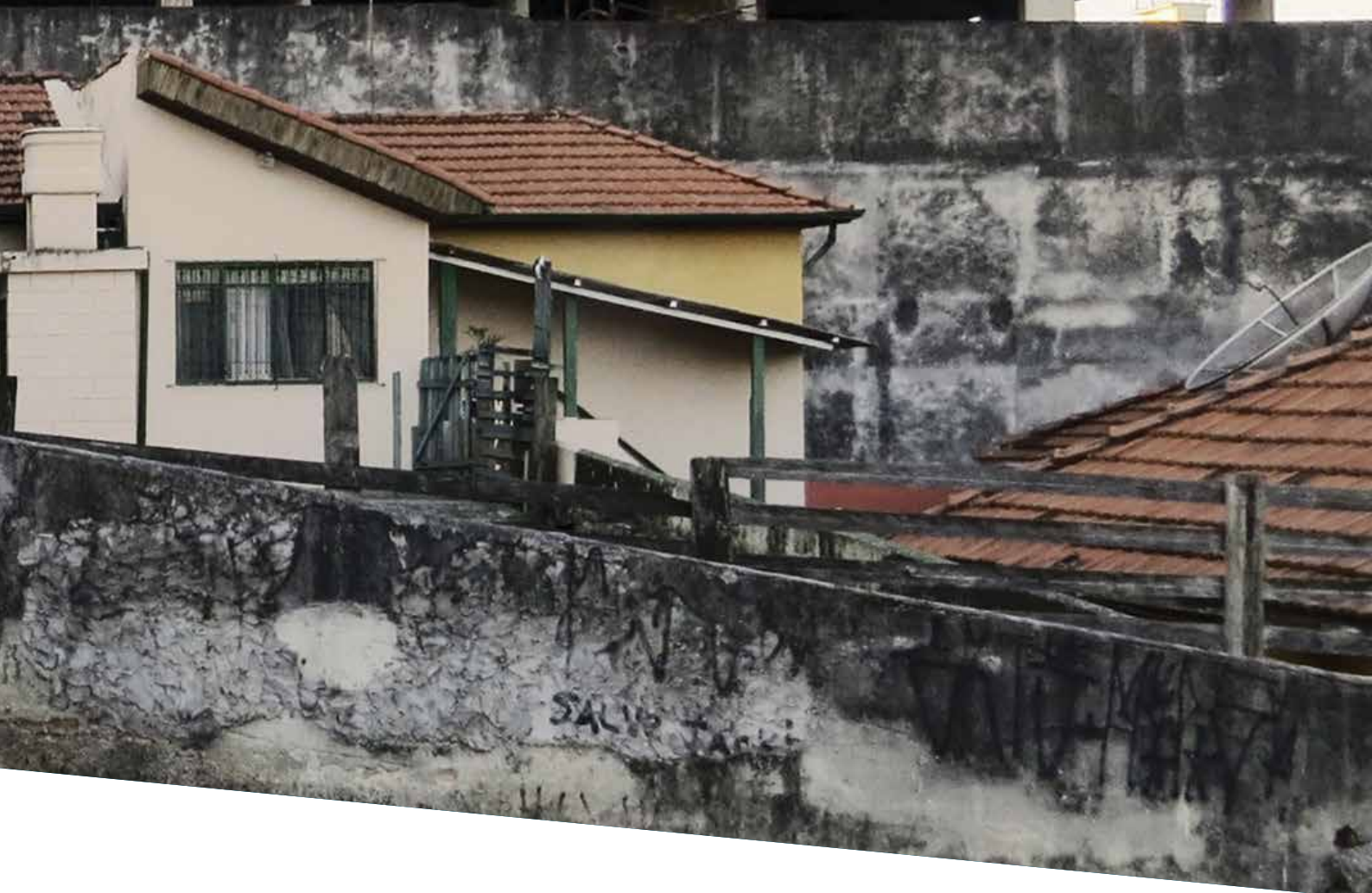
Rossi, P.; Mello, G. (2017) Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha ré. Nota de Conjuntura 1 - CECON IE Unicamp Acesso em: 08/07/2017 Disponível em: <http://brasildebate.com.br/choque-recessivo-de-2015-causou-a-maior-crise-da-historia-brasileira/>

United Nations Human Rights (2016) “Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns” Acesso em: 07/07/2017 Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006&LangID=E>

Rossi, P.; Dweck, E. (2016) Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação In: *Cadernos de Saúde Pública*, 32(12) Acesso em: 18/07/2017 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>

Rossi, P.; Mello, G. (2017) Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha ré. Nota de Conjuntura 1 - CECON IE Unicamp Acesso em: 08/07/2017 Disponível em: <http://brasildebate.com.br/choque-recessivo-de-2015-causou-a-maior-crise-da-historia-brasileira/>

United Nations Human Rights (2016) “Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns” Acesso em: 07/07/2017 Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006&LangID=E>



VILA ESPERANÇA, PENHA - ZONA LESTE DE SÃO PAULO

CRÉDITO: GABRIEL DE ANDRADE FERNANDES, EM FLICKR.COM

# RECOMENDAÇÕES

## Recomendações

A Constituição brasileira e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), normativa internacional com força de lei da qual o Brasil é signatário desde 1992, além de outras obrigações assumidas em âmbito internacional, estabelecem que o orçamento público e a economia nacional devem estar a serviço da garantia dos direitos da população, previstos na legislação.

Ao tornar-se signatário do Pidesc, o Brasil passou a assumir obrigações de respeitar, proteger e satisfazer os padrões de direitos humanos entendidos como parâmetros que descrevem certa qualidade de vida. Aos Estados signatários do PIDESC cabem:

- **Respeitar:** essa obrigação refere-se a que os Estados não devem criar obstáculos ou impedir o gozo dos direitos humanos. Isto implica obrigações negativas, pois trata daquilo que os Estados não deveriam fazer;
- **Proteger:** essa é uma obrigação de caráter positivo, pois exige que os Estados atuem, e não se abstenham de fazê-lo. Esta obrigação também exige medidas por parte dos Estados para impedir que terceiros criem obstáculos para o exercício dos direitos;
- **Realizar:** é uma obrigação positiva para os Estados em relação ao cumprimento dos padrões de direitos humanos. Refere-se às determinações que devem ser tomadas para a realização e o exercício pleno dos direitos humanos. Estas medidas podem ser de caráter legislativo, administrativo, orçamentário, judicial, social, educativo, entre outros.

Um princípio chave do Pidesc é a chamada realização progressiva dos direitos humanos, com base no qual os Estados signatários assumem o dever, ano após ano, de promover melhorias nas condições de vida de sua população. A realização progressiva significa também que os Estados signatários não podem adotar medidas que promovam retrocessos na realização dos direitos e, pelo contrário, devem aplicar o máximo de recursos disponíveis em políticas públicas para garantir a universalização dos direitos para a população.

Com base nos dados que constam deste Relatório e de inúmeros estudos e pesquisas que constatarem os grandes retrocessos na garantia de direitos humanos no país decorrentes da adoção da política econômica de austeridade a partir de 2014, consideramos que o Estado brasileiro vem descumprindo frontalmente o PIDESC, tanto no que se refere às obrigações de respeitar, proteger e realizar os direitos da população como ao princípio chave da realização progressiva dos direitos humanos.

Dessa forma, afirmamos que a atual política econômica constitui deliberada sequência de atos de Estado que:

- quebram qualquer forma de vinculação de recursos financeiros às políticas públicas garantidoras dos DHESCA, reduzindo gastos públicos nos próximos vinte anos;
- impõem o contingenciamento dos recursos federais às políticas sociais, visando a geração de superávit primário;
- impõem a regressividade da participação da União na implementação de políticas sociais, aumentando o desequilíbrio entre os entes federados no financiamento das políticas públicas;
- impõem um discurso que articula perversamente a defesa da diminuição do Estado, o investimento social como “atraso”, a necessidade de “sacrifício” da população para a “correção do rumo”, a despolitização do processo de tomada de decisão econômica (blindagem), escondendo os reais beneficiários da política de austeridade;
- fomentam a privatização como resposta à redução e à desqualificação das políticas públicas;
- exigem que, em decorrência dos cortes das políticas sociais, as mulheres, sobretudo as mulheres negras sejam ainda mais responsabilizadas pelos cuidados com as famílias, comunidades, com a reprodução das vida;
- articulam-se com um discurso conservador que ataca os direitos humanos, reafirma hierarquias e desigualdades, persegue pessoas e questiona a laicidade do Estado e as conquistas sociais dos movimentos negros, de mulheres e LGBT;

- fragilizam as trabalhadoras e trabalhadores e suas entidades, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil. Articula-se ao aumento da repressão policial, sobretudo contra jovens negros, e ao aumento da criminalização de movimentos sociais e de defensoras e defensores de direitos humanos;
- exigem a intensificação de políticas racistas de contenção de conflitos sociais, sobretudo por meio do encarceramento em massa e de medidas socioeducativas.

Partindo desse entendimento, a Plataforma DHESCA reafirma as recomendações que constam nos relatórios de cada uma das cinco missões apresentadas neste documento e apresenta as seguintes recomendações ao Estado Brasileiro:

- **Adoção de Políticas Anticíclicas**, como adotadas por outros países em situação de crise econômica, que retomem o investimento público em políticas sociais e ativem a economia, rompendo o círculo vicioso gerado pelas políticas de austeridade, fomentando o aumento do nível de emprego e a arrecadação de impostos com tributação direta sobre a renda do capital e de outras formas de concentração de riqueza, visando a redução das desigualdades. Emergencialmente, devem ser tomadas medidas para aumentar o investimento em políticas e programas de proteção social, em especial, aqueles destinados à população em situação de pobreza, como o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família, entre outros.
- **Criação de Comitê Nacional de Emergência** sobre os Impactos das Políticas de Austeridade, com poder público e sociedade civil, visando monitorar, tornar visível publicamente e orientar a intervenção pública ágil em situações nas quais comunidades e grupos da população, profundamente impactados pelas políticas de austeridade, têm suas condições de sobrevivência comprometidas. Deverá ser garantida uma rubrica orçamentária para as ações emergenciais do Comitê.
- **Referendo em 2018 sobre a Emenda Constitucional 95** e a Emenda Constitucional 93. A Plataforma DHESCA, assim como outros movimentos sociais do país, defende a revogação da Emenda Constitucional 95, que impôs a redução do gasto social no país, e a Emenda Constitucional, e a emenda constitucional 93 altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e municípios.. Propomos que seja realizado no primeiro semestre de 2018 um referendo nacional sobre a EC 95, que tenha como base um processo amplo de debate, informado e referenciado em estudos, com condições concretas para que as várias posições sejam conhecidas pela população.
- **Criação do Mecanismo Nacional de Proteção dos Direitos Humanos frente às Políticas Econômicas de Austeridade**. Esse Mecanismo constitui normativa que estabeleça que o país somente poderá adotar uma política econômica de austeridade após cumprir um conjunto de procedimentos comprometidos em garantir o debate público e democrático na sociedade brasileira, embasado em estudos, sobre as consequências na garantia dos direitos humanos. O Mecanismo deve exigir a realização de referendo nacional para a adoção de tais políticas.
- **Garantir o cumprimento integral e imediato das vinculações constitucionais para as políticas de educação e saúde**, em sintonia com a decisão do Supremo Tribunal Federal referente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5595, que suspendeu a eficácia dos artigos 2º e 3º da emenda constitucional 86/2015, emenda do orçamento impositivo que trata da área de saúde. Ao deferir a liminar, o ministro Ricardo Lewandowski destacou que o orçamento público deve obedecer aos imperativos de tutela que ampara os direitos fundamentais.
- **Reforma tributária progressiva** – A carga tributária brasileira alcançou 32,7% do PIB em 2013, um pouco abaixo da média de 34,1% do PIB dos países da OCDE. Porém, ao contrário dos países da OCDE, onde os impostos sobre a renda e a propriedade são a principal fonte de financiamento estatal (em média, 13,45 do PIB) e a tributação sobre bens e serviços é inferior a um terço da carga (11,2% do PIB), aqui no Brasil quase metade da carga advém de impostos sobre bens e serviços (15,4% do PIB) e os impostos sobre renda e a propriedade não chegam a um quarto do total (8,15 do PIB). Diante desse quadro, a Plataforma DHESCA vem se somar com outros sujeitos políticos da sociedade brasileira em defesa de uma ampla reforma tributária progressiva no país, que se constitua em instrumento efetivo de enfrentamento das profundas desigualdades brasileiras.

Concluimos destacando a importância de que economia seja debatida amplamente pela sociedade brasileira, deixando de ser uma área blindada dos processos de democratização. Com este Relatório, a Plataforma DHESCA afirma que a economia é uma questão de interesse público e deve estar a serviço da Constituição, da garantia dos direitos humanos de toda a população do país.



OCUPAÇÃO MAUÁ DURANTE VISITA DA MISSÃO ESPECIAL EM SÃO PAULO

CRÉDITO: ANA CLAUDIA MIELKE/PLATAFORMA DHESCA BRASIL



# REFERÊNCIAS

## **Missão 1: O Desmonte da Política Nacional de Agricultura Familiar e o aumento da Violência no Campo**

CAPP Filho, Mário e ARAÚJO, Carla R. C. Acompanhamento da execução orçamentária de programas e ações prioritários: Comparativo – julho a julho de 2016 e 2017. Brasília, Câmara dos Deputados, Assessoria Técnica do Partido dos Trabalhadores, agosto de 2017.

CASTRO, Luís F. P.; SAUER, Sérgio. Marcos legais e a liberação para investimentos estrangeiros em terras no Brasil. Texto 24. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA. Rio de Janeiro, Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, CPDA/UFRRJ, 2016.

INTINI, João M. Projetos de Decreto Legislativo (PDC) contrários à demarcação de áreas indígenas, quilombolas e de assentamentos de reforma agrária. Brasília, Câmara dos Deputados, Assessoria Técnica do Partido dos Trabalhadores, 20 de junho de 2017.

INTINI, João M. Situação atual das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (MDA/SEAD e INCRA). Brasília, Coletivo Agrário Nacional, Partido dos Trabalhadores, 2017.

JANOT, Rodrigo. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental no. 478. Brasília, Procuradoria Geral da República, setembro de 2017.

MADEIRO, Carlos. Decretos de desapropriação desabam e acompanham diminuição da reforma agrária. UOL Notícias. 15 de abril de 2017. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/04/15/brasil-reduz-decretos-de-desapropriacao-de-terras-desde-2015.htm?cmpid=copiaecola> (acesso 10/09/2017).

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar. Comitê de Segurança Alimentar das Nações Unidas. Brasília, MDA, 2015 – Disponível em [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/Diretrizes%20web.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf) (acesso em setembro de 2017)

MPF – Ministério Público Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei 13.465/2017. Brasília, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Dra. Deborah Duprat, 24 de agosto de 2017.

SAMPAIO, Cristiane. Conflitos no campo aumentam 26% e batem recorde, diz CPT. Brasil de Fato, Brasília, 18 de abril de 2017.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Z.; OLIVEIRA, Karla R. A.; FLORES, Tiago B. Terra e desigualdade no Brasil: Relatório OXFAM. Brasília, Universidade de Brasília, Oxfam, 2016.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. Retratos de Assentamentos, Araraquara, Vol. 20, no. 1, 2017, p.14-40.

TEIXEIRA, Gerson. O agravamento do quadro de concentração da terra no Brasil. Boletim DATALUTA. São Paulo, Julho de 2011.

TERRA de Direitos. Terra é vida, não é mercadoria: direitos e mecanismos nacionais

e internacionais. Curitiba/Rio de Janeiro, Terra de Direitos, ActionAid, 2015 – disponível em [http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Terra\\_é\\_Vida\\_não\\_Mercadoria\\_FINAL.pdf](http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Terra_é_Vida_não_Mercadoria_FINAL.pdf) (acesso em setembro de 2017).

TUBINO, Nilton. Síntese das proposições da CPI Funai e Incra. Câmara dos Deputados, Gabinete Dep. Patrus Ananias, Brasília, 03 de julho de 2017.

## **Missão 4: Povos Indígenas - violações de direitos agravadas pela política de austeridade e pelo desmonte do Estado brasileiro**

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). Michel Temer violenta os direitos dos povos indígenas para tentar impedir seu próprio julgamento. Brasília, 20 de julho de 2017. Acesso em: 18/09/2017. Disponível em: <http://apib.info/2017/07/20/michel-temer-violenta-os-direitos-dos-povos-indigenas-para-tentar-impedir-seu-proprio-julgamento/>.

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). Você sabe o que é a tese do Marco Temporal? Acesso em: 18/09/2017. Disponível em: <<http://apib.info/2017/07/17/voce-sabe-o-que-e-a-tese-do-marco-temporal/>>.

BRASIL. Espelho do PPA 2016-2019. Programa 2065 – Promoção e Proteção dos Direitos dos Povos Indígenas. Acesso em: <18/09/2017>. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/coplam/doc/12-Dez/EspelhoPPA%202016-2019.pdf>>.

BRASIL. Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual 2018. Acesso em: 15/09/2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/ploa-2018/orcamento-cidadao.pdf/view>>.

BRASIL. PPA 2016-2019: Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas. Série Políticas Públicas - N° 1. Brasília, 2016. Acesso em: <18/09/2017>. Disponível em: <[http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Outras\\_Publicacoes/PPA-2016-2019/PPA-2016-2019.pdf](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Outras_Publicacoes/PPA-2016-2019/PPA-2016-2019.pdf)>.

CARDOSO, Alessandra; VECCHIONE, Marcela. Nota Técnica 190 - Orçamento e Direitos Indígenas na Encruzilhada da PEC 55. INESC, 2016. Acesso em 15/09/2017.

Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2016/novembro/fnai-gastou-apenas-r-25-por-indigena-em-2016>>.

Informe da sociedade civil brasileira aos mecanismos internacionais de proteção de direitos humanos. Governo de Michel Temer age para violar direitos de povos indígenas.

ONU. Declaração das Nações Unidas sobre Direito dos Povos Indígenas. Rio de Janeiro, 2008. Acesso em 18/09/2017. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)>.

PLATAFORMA DHESCA. Emergency Contact: Violence against Indigenous People and Human Rights Defenders in Brazil. Brasília, 2017. Acesso em: 18/09/2017. Disponível em: <<http://www.plataformadh.org.br/2017/05/10/entidades-denunciam-riscos-de-criminalizacao-de-defensores-a-representantes-da-onu/>>.

PLATAFORMA DHESCA. Frente a novas violações de direitos indígenas, entidades da sociedade civil brasileira acionam ONU. Brasília, 08 de agosto de 2017. Acesso em: 18/09/2017. Disponível em: <<http://www.plataformadh.org.br/2017/08/08/frente-a-novas-violacoes-de-direitos-indigenas-entidades-da-sociedade-civil-brasileira-acionam-onu/>>.

YAMADA, E. Quem ganha com conflitos não resolvidos? In Povos Indígenas no Brasil:2006-2010, Instituto Socioambiental, 2011, p.61

YAMADA, Erika. Direitos Humanos e Povos Indígenas do Brasil. Relatoria de Direitos Humanos e Povos Indígenas, Plataforma de Direitos Humanos Dhesca Brasil, Brasília,2017. Acesso em: 18/09/2017.

Disponível em: <<http://www.plataformadh.org.br/files/2017/04/Relat%C3%B3rio-DH-e-Povos-Ind%C3%ADgenas-INTERNET-2.pdf>>.

YAMADA, Erika. Marco temporal: STF pode barrar abusos contra indígenas e quilombolas. Carta Capital, Opinião, publicado 15 de agosto de 2017. Acesso em: 18/09/2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/marco-temporal-stf-pode-barrar-abusos-contra-indigenas-e-quilombolas>>.

YAMADA, Erika; BURITY, Valéria. O Supremo e a (não) demarcação de terras indígenas. Acesso em: 18/09/2017. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/06/28/o-supremo-e-nao-demarcacao-de-terras-indigenas/>>.

## **Missão 5: O direito à cidade atacado: a perseguição à população em situação de rua e a criminalização das ocupações de moradia no município de São Paulo.**

BORDO, Adilson Aparecido et al. As diferentes abordagens do conceito de território. Presidente Prudente, Faculdade de Ciências e Tecnologias da Unesp, 2004.

BRENNER, Neil. Tesis sobre la urbanización planetária. Nueva Sociedad, enero/febrero 2013, p. 38-66. Buenos Aires, 2013.

CALDEIRA, Teresa. Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo, Editora 34/Edusp, 2000.

CARREIRA, Denise. A educação e o direitos humano à cidade. IN: Educação e desigualdades na cidade de São Paulo. São Paulo, Ação Educativa, 2013.

FERNANDES, E; ALFONSIN, B. 2009. “Estatuto da cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei”. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29672>. Acesso em 29/09/2012.

GORSDF, Leandro F.; MULLER, C. O Contexto do Direito à Cidade no Brasil. IN: Terra de Direitos (org). Relatoria em Direitos Humanos. 1ed. Curitiba. Terra de Direitos, 2015, v. 1, p. 34-45.

JASMIN ROTH, Isabelle. Ciudades justas – Los problemas del mundo necesitan soluciones urbanas. Nueva Sociedad, enero/febrero 2013, p. 67-78. Buenos Aires, 2013.

KOGA, Dirce. O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social. In: Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate – n. 2 (Suplemento) – Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. p. 17-33.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo, Centauro, (1968) 2008.

MARTINS, José de Souza. Exclusão e a nova desigualdade. São Paulo, Paulus, 1997.

NEDER, Ricardo Toledo. Cidade e cidadãos: 100 anos destruindo os rios paulistanos. Revista Estudos Avançados, 17 (47), 2003. São Paulo, Instituto Estudos Avançados da USP, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. A vanguarda do atraso e o atraso da vanguarda. IN Os direitos do antivalor. Petrópolis, Vozes, 1998.

PÓLIS, Plano Diretor: participar é um direito. São Paulo, Instituto Pólis, 2005. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/959/959.pdf>

PÓLIS; LABORATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL. Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelo municípios e estados. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. Apontamentos sobre as implicações da quantificação da segregação sócio-espacial. São Paulo, 2009.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e Desenvolvimento Urbano. Revista Novos Estudos, 89, março de 2011. São Paulo, Cebrap, 2011

ROLNIK, Raquel. Conflitos de moradia estão aumentando no Brasil. Entrevista para Le Monde Diplomatique Brasil em 6/2/2012. Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1094>.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L. (org.). Território: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec; Annablumme, 2002b.

SAQUET, Marcos Aurélio. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

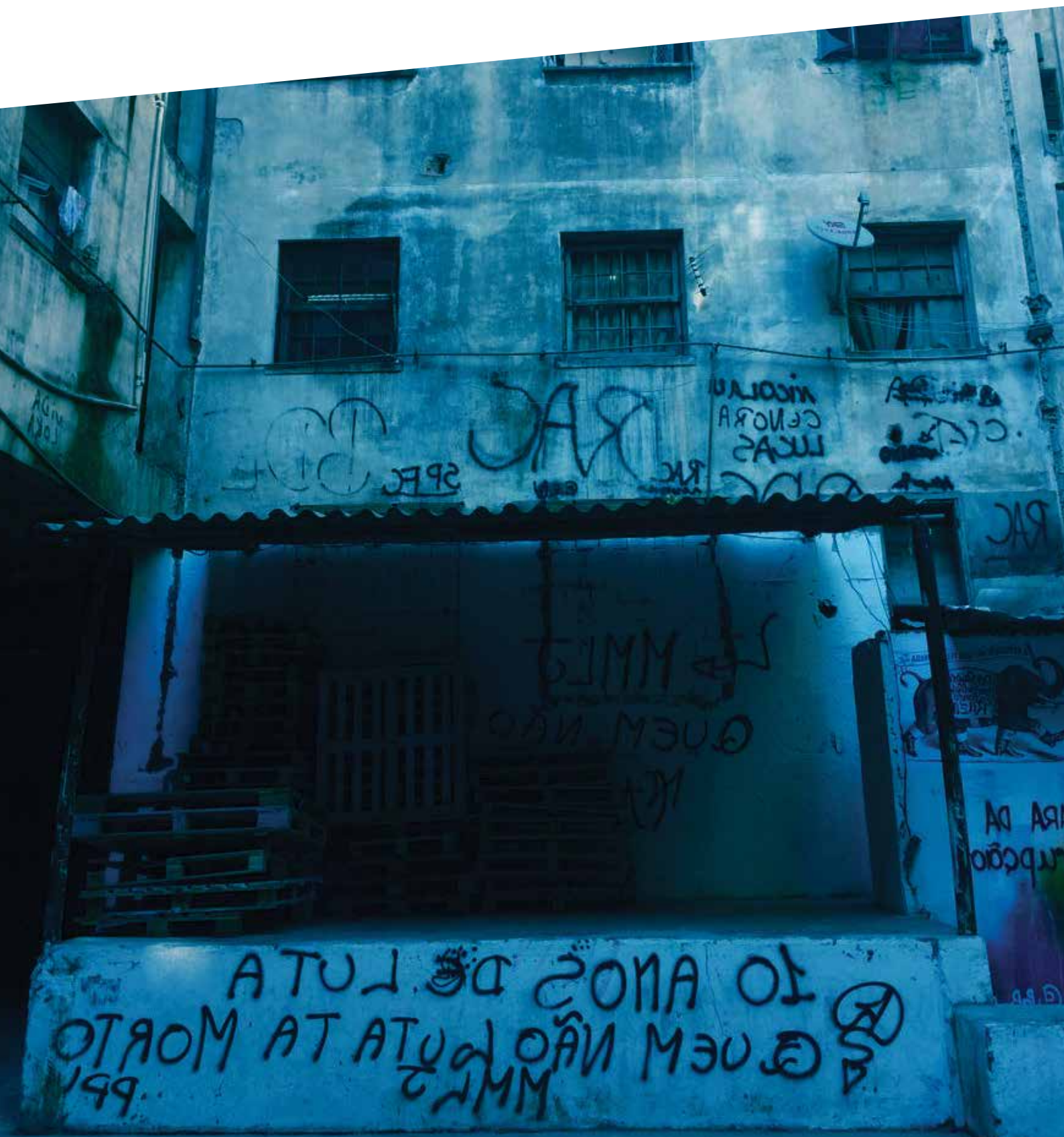
SANTOS, Orlando; MULLER, Cristiano. Direito Humano à Cidade. Curitiba, Plataforma DHESCA, 2010.

TELLES, Vera da Silva. Trajetórias urbanas: fios de uma descrição da cidade IN Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios. TELLES, Vera da Silva; CABANES, Robert. São Paulo, Editorial Humanitas, 2006..

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e Cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. Revista Lua Nova, 87, p. 139-175. São Paulo, Cedec, 2012.

TRINDADE, Thiago Aparecido. A luta pelo direito à cidade na América Latina: políticas de revitalização das áreas centrais e organizações do movimento de moradia. 2011. Disponível em: <[http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/thiago\\_aparecido\\_trindade.pdf](http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/thiago_aparecido_trindade.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2012.





AGUA  
1981

SPFC

RAC

MICOLA  
CENORA  
LUCAS

CICLO

RAC

MMLR  
GUEM NÃO



ARA DA  
arboço

10 ANOS DE LUTA  
GUEM NÃO LUTA TA MORTO  
MMLR 2  
1991