



© PANORAMA BRASILEIRO

(In)segurança humana e democracia no Brasil

Além de destruírem a crença na representatividade do interesse coletivo, a herança das redes clientelísticas e a corrupção alimentam a desigualdade, a pobreza, a falta de acesso aos bens sociais e culturais e a violência. Nesse contexto, o desafio brasileiro aponta para a construção de instituições independentes e autônomas, eficientes e centradas no caráter social do compromisso democrático. Tal perspectiva demanda a efetivação de políticas que envolvam as redes de solidariedade e garantam a maior participação das organizações sociais na elaboração e no controle das políticas públicas. A mudança do cenário exige ainda a ampliação da presença de grupos tradicionalmente excluídos das instâncias de poder, não apenas no âmbito do Executivo e do Legislativo, mas em todas os níveis decisórios e de intermediação entre governo e sociedade.

Lúcia Avelar¹

Um dos aspectos essenciais no debate sobre a democracia no Brasil é a capacidade de implantação, pelo Estado, de mecanismos que garantam a cidadania e a segurança humana. Nos organismos internacionais, os esforços têm sido de tal monta que conceitos de grande proximidade, como os de desenvolvimento humano e segurança humana, são reiterados para realçar o fato de que, se houve méritos nas políticas recentes, os fracassos são muitos.

Nosso objetivo é argumentar sobre as falhas nos procedimentos dos governos democráticos brasileiros, com destaque para os aspectos do clientelismo, da corrupção e da violência. Todos esses males vêm apresentando níveis inaceitáveis de impunidade em razão da ineficiência dos órgãos pertinentes em sua erradicação, produzindo um quadro de insegurança humana que mina a confiança da população na democracia como regime. O grande desafio da democracia no Brasil é construir um conjunto de instituições independentes e autônomas, eficientes e centradas no caráter social do compromisso democrático.

Até agora os resultados das políticas são de continuado distanciamento entre as classes e de aumento crescente da corrupção e da violência difusas, num quadro de generalizada impunidade. Do ponto de vista histórico, não se conseguiu implantar políticas de

desenvolvimento redistributivas e não-concentradoras de renda, que garantam situações progressivas e esperanças de segurança humana para todas as pessoas. Como evitar os erros do passado e adotar modelos de desenvolvimento que não fracassem no plano redistributivo? Por que as elites políticas não elaboram uma idéia de nação com democracia social?

Os aspectos social e político da distribuição de poder ainda se correlacionam fortemente com a reprodução de padrões seculares de representação de interesses e intermediação política, claramente com privilégio das elites tradicionais, sendo recente uma outra configuração da elite política voltada aos aspectos sociais da democracia brasileira. O resultado é um país urbano, moderno e complexo, mas com extrema desigualdade social, com milhares de pessoas vivendo em condição de aguda privação, cuja única resposta é o uso da violência individual e grupal diante da ausência de oportunidades oferecidas pela sociedade e pelo Estado.

O fenômeno da violência em regimes democráticos mina a confiança da população nos governos que não priorizam a democracia social como projeto político, para que o país caminhe no sentido da maior proximidade entre as classes. As formas clientelísticas de intermediação entre Estado e sociedade reproduzem privilégios de poucas pessoas, deixando as coletividades sem políticas que protejam as liberdades vitais.

A formação do clientelismo

As origens do clientelismo político como forma estrutural de intermediação de interesses entre a sociedade e o Estado devem ser

buscadas à época da ocupação do território brasileiro pelos grupos colonizadores. Nos primórdios de nossa organização política, a Coroa portuguesa atraía os colonizadores com a distribuição de terras, poderes e imunidades, disso resultando a privatização do poder nos núcleos territorialmente rarefeitos e dispersos, de enorme autonomia. O proprietário de terra concentrava poderes de inúmeras instituições, como a econômica, a jurídica, a policial e a política. As elites políticas se formaram nesse núcleo fundador, originando o que seria conhecido historicamente como “poder local”.

As oligarquias brasileiras têm seu poder fundado na classe agrária. Organizadas em bases regionais, dominaram a política nacional desde os tempos coloniais, passando pela Independência e chegando à República e à ditadura Vargas, sobrevivendo à era populista e ao regime autoritário instalado em 1964. Até a República Velha, essas oligarquias dominaram o Estado como elites agrárias. Com a centralização fiscal do regime Vargas, transferiram sua atuação para o centro do Estado, dali retirando recursos para manter localmente seu eleitorado. Desse modo, de elites agrárias passaram a elites estatais.²

Com a passagem da economia de base agrária para a capitalista e com a progressiva expansão do sufrágio, constituíram-

¹ Lúcia Avelar é cientista política, professora titular de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). O presente trabalho contou com a colaboração da estudante de ciência política da UnB Le-Lyne Nunes.

² A bibliografia sobre o tema é ampla. Em numerosos estudos, encontramos evidências de como a mudança institucional do Estado, promovida por Vargas na tentativa de corrigir o regionalismo da República Velha, teve como resultado o alojamento de líderes locais e regionais no centro do aparelho estatal.

se elites que, embora apresentassem novo perfil, mantiveram práticas de governar de mesma natureza. A industrialização, o desenvolvimentismo e o capital internacional não conseguiram diluir o poder desses grupos no aparelho estatal. Isso se deu, em parte, porque o desenvolvimento econômico, sob a forma de um capitalismo de Estado, fez da economia pública o foco das atividades políticas. Além disso, as funções de intermediação política de natureza clientelística aprofundaram-se particularmente nas regiões em que a economia pública superava a influência das elites econômicas privadas.

Nas décadas recentes, o clientelismo foi legitimado pela via institucional, por meio do sistema de representação proporcional, cujas regras foram idealizadas nos anos Vargas e incorporadas à Constituição de 1946. Esse conjunto de regras de representação é o próprio coroamento da vitória das oligarquias de base regional e local.

As redes clientelísticas e de patronagem ainda são as atividades utilizadas pelas oligarquias dominantes para o controle eleitoral e para impedir a organização de movimentos autônomos, uma dinâmica que apresenta poucos elementos de imprevisibilidade eleitoral, já que a relação fundamental é a de fidelidade política em troca de recursos materiais. A crise originada pelo surgimento das massas urbanas nas décadas de 1950 e 1960 pode ser considerada um fato histórico essencial que deflagrou outras formas de organização política e de participação.

Corrupção usa os mesmos canais

Vimos a constituição de novas forças políticas expressas em organizações de caráter associativo, com novas formas de representação de interesses, mudanças no quadro partidário brasileiro e sinais evidentes de conflito por mudanças substantivas. Para amplas camadas da população, o clientelismo de Estado não dá conta das demandas de uma sociedade agora urbana, complexa e profundamente desigual.

A concentração de poder e a correspondente ausência de instituições autônomas, independentes das pressões políticas, são um processo em construção. Ainda presenciamos o sistema judiciário atrelado aos políticos, em práticas de favorecimento que solapam a efetividade da lei para a população do país. As burocracias públicas encontram-se divididas entre a ética do

Estado e a convivência com o clientelismo político. O edifício político-oligárquico é constituído por inúmeras burocracias que ligam o aparelho governamental a todos os estados e municípios brasileiros, que se tornam canais de escoamento de recursos para grupos políticos fechados, aumentando a desigualdade social.

Os mesmos canais utilizados para as atividades clientelísticas servem à corrupção, que é uma atividade voltada unicamente para o enriquecimento individual ou de grupos fechados, no âmbito da atividade política legal, envolvendo mandantes e mandatários, políticos e funcionários do Estado. Se a corrupção esteve presente em todos os regimes políticos, absolutistas, oligárquicos, autoritários ou revolucionários, por que ela torna a democracia tão vulnerável?

Nos regimes democráticos, a corrupção atinge dois de seus princípios centrais: o da *transparência* e o da *representação*. Ao ocorrer em um circuito legal, mas de forma oculta, são encobertos os processos de decisão, de modo semelhante ao que ocorre nas sociedades secretas, e se envolvem ao mesmo tempo vários níveis político-administrativos, como as burocracias públicas, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e os bancos de Estado.

Praticada a corrupção por uma pessoa eleita para fazer a intermediação entre o Estado e a sociedade, tendo em vista o benefício das coletividades, o interesse coletivo se transfigura em interesse privado e a representação política torna-se ilusão. As redes de relações pessoais e de amizade com convivência criminosa, constituídas para subtrair os recursos públicos em benefício próprio, anulam os direitos políticos das pessoas representadas.

Papel das ONGs e da mídia

Diante de sua expansão difusa, os estudos sobre o tema procuram evidenciar as fontes institucionais e as razões da impunidade,³ destacando, principalmente, a intervenção do Estado na economia, o clientelismo político como estrutura de intermediação de interesse entre a sociedade e o Estado, a fragmentação partidária e o presidencialismo de coalizão.

³ Os comentários seguintes fundamentam-se nos trabalhos de Pizzorno (1994); Pnud (2004); Guedes e Ribeiro Neto (2004).

Na medida em que o Estado se torna o motor do desenvolvimento, com inúmeras atividades de investimento, facilitam-se a contratação ilegal de obras públicas, os empréstimos criminosos, o desvio do dinheiro do Estado que não chega ao alvo orçamentário e o levantamento ilegal de fundos para campanhas eleitorais. Nos regimes autoritários, tais atividades eram facilitadas pela forte censura à imprensa, mas, com a democratização e maior liberdade das mídias, tornaram-se públicas as dimensões tomadas pela corrupção.

Os presidencialismos de coalizão são cada vez mais onerosos. A regra da eleição majoritária para a presidência da República e da eleição proporcional para a escolha de representantes da Câmara Federal obriga o presidente à negociação com parlamentares em busca de apoio, para fazer maioria congressual e, assim, ter seus projetos viabilizados. Torna-se corrente a distribuição de bens públicos a parlamentares, como licenças para instalação de emissoras de rádio e televisão, bem como o subsídio a juros pelos bancos do Estado e a facilitação de negócios para parentes e amigos(as) de funcionários(as) e parlamentares.

A fragmentação partidária aumenta a chance de trocas ilegais para a formação de maiorias, o que ocorre tanto na Câmara Federal como nas Assembléias Legislativas dos estados e nas Câmaras Municipais. A corrupção é menor onde as organizações da sociedade civil são ativas e as mídias apresentam alguma independência do poder político. Com populações de muito baixa escolaridade, habitualmente sem condições de avaliar a ligação de seu cotidiano com a política, a *accountability* é quase inexistente.

As diferentes faces da violência

Jorge Brovetto, secretário executivo da Associação Universitária Grupo de Montevideo, diz, em seu livro *O Estado da paz e a evolução da violência – a situação da América Latina*, que podemos identificar grandes áreas de violência, numa situação que leva milhões de pessoas à pobreza, à falta de saúde, ao analfabetismo e a outros males responsáveis pela insegurança humana: violência coletiva, violência estatal, violência estrutural, cultural e individual.

Um exemplo de violência *estatal* é a ausência das instituições jurídicas e policiais na periferia das grandes cidades, onde se edificou uma outra ordem não-constitucional com justiça privada. Estudo realizado

por Bruno Manso (2003), em São Paulo, evidenciou que em locais de alta taxa de homicídios, como no município de Diadema, onde uma série de medidas foram tomadas a partir do ano 2000, com investimentos na Polícia Civil, especialmente no setor de inteligência, o índice de homicídios caiu 75%. Não foi preciso solucionar o problema da pobreza e da educação: a efetividade das instituições, com a chegada do Estado, por si só controlou a violência.

Assim como naquele município da periferia de São Paulo e em muitos outros em situação semelhante, o Estado é rarefeito no controle sobre a violência em todo o território. São comuns as áreas nas quais o que opera é o Estado não-constitucional, com códigos de honra, justiça privada, à imagem dos rebeldes primitivos do período pré-industrial, quando as instituições democráticas encontravam-se em construção. Máfias, redes de crime organizado e bandos justiceiros exercem coerção em determinados territórios sob a convivência de polícias e burocracias, em um claro esvaziamento das liberdades democráticas pela ausência da autoridade legal e da efetividade da aplicação das leis. Nessas áreas de poder privatizado, opera-se na regressão dos direitos de cidadania e da segurança humana, sob o medo da ameaça constante à integridade física.

O desemprego é outra manifestação da violência estatal e representa uma das maiores ameaças à segurança humana. Privando o ser humano de alcançar os meios para sua subsistência, retira-lhe a auto-estima e o submete a uma situação de vergonha e humilhação. As taxas de desemprego aumentaram em todo o mundo, mas a ausência de proteção social torna a situação muito grave, levando ao aumento da violência e à expansão das atividades ligadas ao narcotráfico. A taxa anual média de desemprego aberto urbano no Brasil em seis regiões metropolitanas foi de 7,3%, em 2002, e chegou a 17% na faixa dos 15 aos 17 anos (Pnud, 2004). O dado torna-se ainda mais alarmante se considerarmos que a ajuda de jovens é essencial à estratégia de sobrevivência de famílias pobres.

É assustadora a violência estatal, se medida pela situação desumana nos cárceres. O nível de ocupação carcerária ultrapassa a capacidade em todos os países da América Latina, com exceção do Uruguai, que ocupa 97,2% de sua capacidade (Pnud, 2004). No Brasil, a situação carce-

rária é desumana, com superlotação das prisões, grupos de crime organizado controlando as operações criminosas de dentro dos presídios e rebeliões de presos que resultam em chacinas. Nesse quadro, misturam-se presos e policiais num envolvimento mútuo, distante de controle eficiente das instituições responsáveis.

Tal situação acresce o acesso desigual à justiça. As instituições do Poder Judiciário são por demais lentas, discriminadoras, e o número de juízes e juízas não é compatível com a população. No Brasil há 3,6 juízes(as) para cada 100 mil habitantes, enquanto, na América Latina como um todo, esse número é de 4,9 (Pnud, 2004). O número de membros da defensoria pública é ainda menor, levando à descrença e à insegurança a grande maioria da população, de menor condição social.

A violência estrutural encontra-se muitas vezes camuflada por estruturas e mecanismos que mitigam e acobertam a realidade, como é o caso de grupos discriminados de mulheres, pessoas negras e indígenas. A violência estrutural contra as mulheres pode ser medida pelos baixos índices de participação na vida política, nas profissões mais bem remuneradas, nas carreiras tradicionais, como as de magistrados(as), na direção de empresas e de órgãos profissionais, corporativos e partidários. No mercado de trabalho formal, as mulheres apresentam maior escolaridade e menor posição na hierarquia ocupacional e salarial. Reproduzem-se, na prática, os padrões patriarcais de autoridade masculina, pois as mudanças sociais e culturais fazem do país um retrato de carências e modernidade, vividas por indivíduos inseridos em universos socialmente distantes.

Para retratar o descaso governamental, basta ver a taxa de mortalidade infantil, que, entre as pessoas brancas, é de 37,3 por mil crianças nascidas vivas, e entre a população negra, de 62,3 por mil, segundo o IBGE.⁴ Os dois resultados se afastam ainda mais nas regiões Norte e Nordeste, onde há maior concentração de pessoas negras (pretas e pardas), 71,5% e 69,3%, em 2002. A renda média dos homens negros é de 49,1% em relação à dos homens

brancos, e a renda das mulheres negras corresponde a 51,4% da renda das mulheres brancas (IBGE, 2004). Esses fatores combinados retratam mundos e submundos, à imagem de uma sociedade escravocrata que ainda não se redimiou.

Para além da democracia política

No Relatório da Comissão de Segurança Humana das Nações Unidas,⁵ apresenta-se um conjunto de recomendações para sua promoção, diante da realidade de um mundo de conflitos, que vai do desrespeito ao ser humano às guerrilhas; da pobreza extrema e da ausência de oportunidades para criar situações de sobrevivência à necessidade de deixar moradias, terras, círculos familiares e de amizade para buscar trabalho, ajuda e respeito aos direitos humanos.

Lembremos a intensidade dos movimentos migratórios que levam brasileiros e brasileiras a países da União Européia e aos Estados Unidos, em busca de oportunidades de trabalho para a sobrevivência. Essas populações não têm escolaridade e “capacidade de acesso” ao novo mundo do trabalho do capitalismo digital globalizado e são lançadas aos trabalhos domésticos para a população dos países ricos. São enormes os esforços de muitas famílias para financiar as passagens internacionais daqueles de parentes que trabalharão em outros continentes e realizar a proeza de manter a vida atuando como serviçais – babás, faxineiros(as), cozinheiros(as), pedreiros e pintores na construção civil.

Diante desse quadro, surge o apelo às elites políticas e econômicas de todo o mundo para que se comprometam com a promoção da democracia, não apenas nos seus aspectos políticos, mas na sua dimensão social. A democracia política é necessária, mas insuficiente para que um mínimo de justiça democrática acolha o ser humano em todos os países.

Segurança humana é também desarmar países e indivíduos, abrigar pessoas de regiões onde é impossível viver, reconstruir áreas dizimadas por conflitos violentos, garantir a cada pessoa uma renda mínima para a sua sobrevivência, prover as instituições de saúde pública para atendimento

4 IBGE/DPE/Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Dados do Projeto United Nation Population – UNFPA/BRASIL.

5 Human Security Now. Human Security Commission. NY, 2004. Disponível em: <www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.pdf>.

emergencial e de qualidade, oferecer medicamentos acessíveis à população pobre, garantir o acesso à educação e à informação, respeitar as diferenças culturais como fontes legítimas de valores e visões de mundo. A justiça democrática encontra-se no centro do conceito de segurança humana, evidenciando a distância que separa, de um lado, as teorias da democracia elaboradas nos países do capitalismo liberal e, de outro, a realidade dos países da periferia do mundo capitalista.

São inúmeros os esforços para avaliar a que ponto as teorias correntes da democracia são adequadas à nossa realidade. O universalismo impregnado na maioria das formulações não nos permite vislumbrar a co-responsabilidade de Estados e governantes perante quem não tem condições de fruição de direitos. Sem subestimar o papel da sociedade civil organizada, ou de focos de solidariedade nacionais e internacionais, as elites políticas ainda não se mostram comprometidas no trabalho de superação desse quadro.

O resultado é a reprodução de sociedades cada vez mais desiguais, sem que se priorizem, na agenda pública, políticas voltadas aos segmentos negligenciados. Os governos eleitos democraticamente até agora no Brasil foram incapazes de implantar mecanismos redistributivos, e o lado mais perverso dessa derrota é a deterioração difusa do tecido social, com violência e criminalidade crescentes (Reis, 2000).

A incerteza eleitoral, em algumas regiões do país, é ainda um fato recente, pois os resultados se garantem pela compra de votos e pelas trocas clientelísticas que asseguram o poder aos membros da antiga elite ou a quem os sucede. A incerteza representaria ameaça à hegemonia das elites tradicionais, que se reproduzem nos governos manipulando o sufrágio a seu favor. A sobrevivência da elite tradicional é um dos aspectos mais marcantes da democracia política, levando-nos a perguntar até que ponto tais representantes terão disposição para realizar reformas que mudem as regras do jogo e implementem políticas redistributivas a fim de alterar o perfil da estrutura social.

O debate sobre a efetivação de políticas socialmente democráticas envolve adeptos e adeptas da democracia participativa e deliberativa que pregam o corporativismo societal para que se efetive a expansão dos direitos de cidadania. A lógica da potencialidade igualitária para o sufrágio, cuja regra

é a de que “a toda a pessoa cabe usufruir o direito de votar e ser votada”, não contempla grande parte da população. A falta de capital simbólico – como linguagem, imagem pessoal e relações sociais – retira a possibilidade dessas pessoas de se apresentarem como prováveis candidatas à representação. Apenas algumas ascendem quando vêm de organizações da sociedade, diante da realidade histórica recente da construção de novos espaços políticos de participação para quem não pertence à elite.

Redes de solidariedade

Para edificar democracias socialmente comprometidas, o caminho apontado é unânime: mais democracia. E isso se dá não apenas na instância eleitoral, mas pelas vias da participação nos canais organizacionais, o que é uma tarefa difícil. As atividades de organização política que fortalecem a sociedade para cobrar de governantes os direitos de cidadania são privilégio dos indivíduos que apresentam mais recursos simbólicos, capital de autoconfiança, capacidade de buscar recursos e suporte para a organização.

A construção de redes de solidariedade para a organização política é tarefa que, em muitos casos, exige programas de formação política sistemáticos, para que as regras democráticas sejam conhecidas e identificadas como ligadas ao cotidiano individual e coletivo. Não é sem razão que uma corrente adepta da participação liga ciência e consciência de direitos, no sentido de que o ser humano não chega a exigir direitos se não souber de sua existência. E quem conhece tais direitos terá de transmitir esse conhecimento de geração a geração, em uma tarefa pedagógica de muito longo prazo.⁶ Os indivíduos adeptos da organização política como instrumento de democratização dos direitos apostam na eficácia desse instrumento. A organização é também um canal corporativo, um recurso para o acesso a cargos de maior visibilidade, um canal de acesso ao poder.

Por meio da organização, dá-se a mobilização de recursos de toda ordem para que se concretize o envolvimento dos indivíduos,

a fim de que se tornem realidade as ações coletivas. Para tanto, são construídas as redes de solidariedade que se tornam concretas com a organização, nas palavras de Blumer (*apud* Pizzorno, 1975), de “verdadeiras empresas coletivas para estabelecer uma nova ordem de vida”, integrando seus (suas) participantes em uma coletividade solidária, cada qual com seu coeficiente de desigualdade. A organização contrabalança a falta de recursos materiais e simbólicos de quem participa, como os recursos educacionais, de linguagem, de desembarço e de regras sociais, especialmente para indivíduos de categorias sociais inferiores que sofrem a desonra da exclusão dos direitos.

O exemplo mais visível é o do movimento das mulheres. O feminismo, como ideologia, que vinha se estruturando desde o fim do século 19, materializou a situação de “déficit de reconhecimento” das mulheres. Com a organização política, foi possível deflagrar lutas pelo reconhecimento e pelo direito de igualdade. Os estudos sobre os movimentos das mulheres registram depoimentos de construção de identidades e de luta pelo reconhecimento de pessoas que jamais se viram reconhecidas como cidadãs, pessoas sem voz e sem alternativa para a reclusão da vida familiar.

Democracia deliberativa

Os obstáculos à participação são muitos. Como exemplo, citamos o caso das pessoas negras e descendentes delas, cuja presença no associativismo brasileiro é pequeno, conforme mostra o estudo publicado pelo IBGE (1998) para as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo. A pesquisa apontou que as pessoas que mais participavam tinham 11 anos ou mais de estudo (73%), seguidas pelas que tinham de oito a dez anos (10%). Os indivíduos com instrução inferior a quatro anos apresentavam um índice de associativismo em torno de 4%. Esses resultados, em conjunto com a reconhecida baixa escolaridade desses grupos, expressam por que pessoas negras ou mulatas são as que menos participam na política. O resultado é a invisibilidade dessa população na política brasileira, que será superada apenas quando se reverter tal quadro.

A outra via é a da democracia deliberativa, ao criar espaços para o debate e a decisão coletiva, agregando demandas e necessidades sem enfrentamentos violentos. A demo-

6 Em experiência recente com mulheres brasileiras de setores populares, algumas delas manifestaram surpresa ao serem informadas de que é proibida por lei a entrada de policiais em suas casas para revista, seja qual for o motivo. Elas sequer vislumbravam a existência de recursos jurídicos de proteção nesses casos.

cracia deliberativa tem sido definida como aquela em que o debate político é organizado em torno de concepções alternativas do que seja o “bem público”. Como tem base nas redes de comunicação horizontal, o debate se dá em torno de argumentos racionais e atitudes de consideração mútua. Participantes dessas redes vêm de grupos organizados da sociedade, e as decisões são tomadas de modo inclusivo e transparente (Della Porta, 2004).

A democracia deliberativa vem preenchendo carências deixadas pela incapacidade dos partidos políticos de intermediar sociedade e Estado, como vemos em numerosos grupos organizados cujos membros não se dispõem a entrar nos partidos. Ela não exclui protestos, nem engajamentos em outras formas de participação. A multiplicação de organizações não-governamentais em todo o mundo, algumas das quais ligadas aos movimentos sociais de referência, valida a tese de que, no con-

texto da globalização, a grande novidade foi a emergência de fóruns de deliberação nacional e internacional.

Diante de um quadro de corrupção e violência, ausência de segurança individual e coletiva, presenciamos baixos índices de apoio à democracia nos países latino-americanos. Esse problema é maior na população de baixa renda, dada a presença de polícias que se confundem com bandos de traficantes. No imaginário popular, o pretorianismo encarnado por governos militares pode ser entendido como garantia de segurança coletiva, diante do quadro de deterioração geral. Governos munidos de armas dariam conta de tal situação? Eis uma questão a ser avaliada por governantes, organismos internacionais, sociedade organizada e organizações não-governamentais. Ou será que no horizonte encontra-se a perspectiva de continuidade de uma ordem social cujo perfil lembra muito mais as sociedades de castas? ■

Referências bibliográficas

- DELLA PORTA, D. *Deliberation in movement: why and how to study deliberative democracy and social movements*. 2004. Trabalho apresentado à Conference on Empirical Approaches to Deliberative Politics. Instituto Universitário Europeu, Florença, Itália, 2004.
- GUEDES, B.; RIBEIRO NETO, A. Fontes institucionais de corrupção. In: ROSENN, K.; DOWNES, R. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. *Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política. Pesquisa Mensal de Trabalho e Emprego*. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.
- MANSO, B. P. Por que se mata tanto na periferia de São Paulo: homicídios. 2003. Disponível em: <www.aprasc.com.br/policia/homicidiosem.asp>. Acesso em: 20 out. 2004.
- PIZZORNO, A. Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO, A.; KAPLAN, M.; CASTELLS, M. *Participación y cambio social em la problemática contemporánea*. Buenos Aires: Siap, 1975.
- _____. La corruzione nel sistema politico. In: DELLA PORTA, D. *Lo scambio occulto*. Milão: Società Editrice Il Mulino, 1994.
- PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos*. Nova York: Pnud, 2004.
- REIS, F. W. Atualidade mundial e desafios brasileiros. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 39, maio/ago. 2000.

Criminalidade e respostas brasileiras à violência*

Por que jovens negros que moram em favelas ou na periferia das grandes cidades brasileiras correm maior risco de serem assassinados? Fatores como incremento do tráfico de armas de fogo, rentabilidade do comércio de drogas, corrupção, violência policial, ausência do poder público, cultura machista e falta de perspectiva de acesso aos bens de consumo são algumas explicações. Poucas iniciativas governamentais têm surgido no sentido de associar políticas sociais preventivas a políticas de controle e modernização das polícias. As boas perspectivas ficam por conta da aprovação do Estatuto do Desarmamento e das ações de jovens que buscam criar uma cultura alternativa ao tráfico em áreas violentas.

Silvia Ramos e Julita Lemgruber¹

O Brasil não está em guerra, mas nossas taxas de mortes violentas nos principais centros urbanos superam as de países que vivem conflitos armados. Análises comparativas com países em guerra ou em situação de conflito intenso concluíram que na cidade do Rio de Janeiro, tomados os mesmos períodos, morreram mais pessoas vítimas de armas de fogo do que nos combates armados em Angola (1998–2000); Serra Leoa (1991–1999); Iugoslávia (1998–2000); Afeganistão (1991–1999). Em todos esses conflitos, jovens são as principais vítimas. No município do Rio de Janeiro, 3.937 adolescentes morreram por ferimentos causados por balas entre dezembro de 1987 e novembro de 2001. No mesmo período, nos combates entre Israel e Palestina, 467 adolescentes morreram como resultado da ação de armas de fogo (Dowdney, 2003).

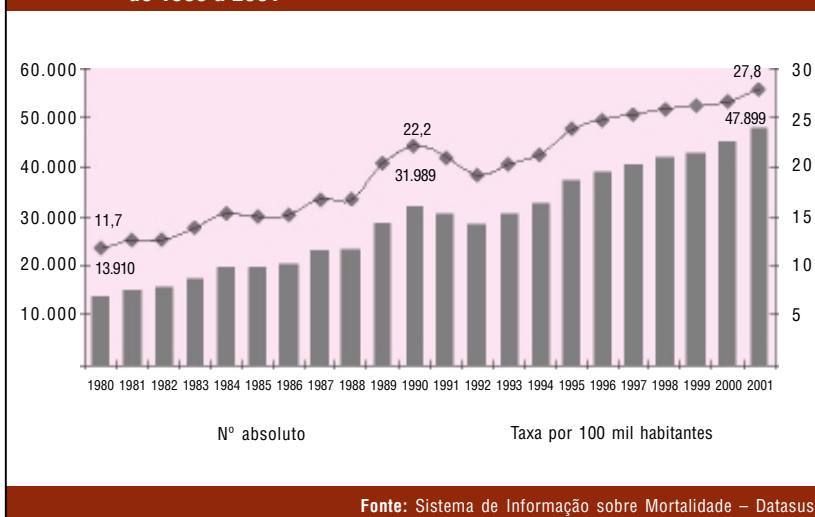
Em 2001, no Brasil, mais de 47 mil pessoas foram assassinadas. Entre os anos de 1980 e 2001, houve 646.158 homicídios dolosos no país, o que equivale a mais de 30 mil assassinatos por ano. Como se pode observar no Gráfico 1,² a curva de homicídios cresce, sistematicamente, ao longo de duas décadas.

A pequena queda observada entre os anos de 1990 e 1992 é atribuída a um problema no registro dos dados (Soares, 1999). Nesses anos, teria havido um grande acréscimo de registros de “mortes por armas de fogo e intencionalidade desconhecida” que não foram contabilizados como homicídios, concentradamente no Rio de Janeiro.

O Brasil passou de 11,7 para 27,8 homicídios por 100 mil habitantes, respectivamente nos anos de 1980 e 2001. Países da Europa Ocidental têm taxas inferiores a três mortes por 100 mil habitantes. Os Estados Unidos encontram-se na faixa de cinco a seis mortes por 100 mil habitantes, e nossa vizinha Argentina tem índices semelhantes aos dos estadunidenses.

Verificam-se importantes diferenças entre os estados brasileiros no que se refere a taxas de homicídio. Os índices vão de 8,4 mortes por 100 mil habitantes, em Santa Catarina, a 58,5 por 100 mil habitantes, em Pernambuco, o único estado que tem taxas concorrentes com as do Rio de Janeiro, com 50,5 homicídios por 100 mil habitantes (Gráfico 2). É importante observar, contudo, que a fragilidade dos dados com os quais se trabalha na área da criminalidade implica sérias limitações para a análise. Problemas de confiabilidade dos dados – alguns estados produzem informações mais qualificadas que outros – sugerem que qualquer avaliação definitiva sobre violência letal em cada estado da Federação deve ser considerada com

Gráfico 1 – Homicídios no Brasil: números absolutos e taxas por 100 mil habitantes de 1980 a 2001



1 Silvia Ramos e Julita Lemgruber são, respectivamente, coordenadora e diretora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec) da Universidade Cândido Mendes.

2 Os gráficos apresentados neste texto foram elaborados por Leonarda Musumeci e Dorian Borges, coordenadora e estatístico do Cesec.

cautela. Estudos da evolução das taxas de homicídio utilizam duas fontes: a Polícia Civil, cujos dados são baseados nos registros de ocorrências criminais (chamados de ROs ou BOs) e o Sistema Único de Saúde (SUS), com dados baseados nos certificados de óbitos (ver Musumeci, 2002). É sempre recomendável, para análises sobre dinâmicas locais, cotejar as duas fontes.

As comparações entre os estados brasileiros indicam que variáveis socioeconômicas, separadamente, não explicam as diferenças nos índices de violência letal nos estados. Estudos realizados por Cano e Santos (2001) em áreas metropolitanas no Brasil mostram que o número de homicídios é mais alto nos bairros pobres e mais baixo nas áreas favorecidas das cidades, sendo essa região intramunicipal a que revela mais forte influência da variável renda. No entan-

to, ao comparar os estados brasileiros, os mesmos autores concluem que as variáveis renda, educação e desigualdade têm impacto menos significativo nas taxas de homicídios do que a variável urbanização, ou seja, as municipalidades com alta proporção de população urbana detêm taxas muito mais altas de homicídio.

Jovens negros são as maiores vítimas

Uma outra característica muito intensa e preocupante no panorama brasileiro é a concentração dos homicídios na população jovem. Na faixa etária dos 15 aos 24 anos, as taxas são extraordinariamente mais altas do que as verificadas para a população como um todo. A tendência, como se observa no Gráfico 3, é nacional, ocorrendo mesmo nos estados com taxas de violência letal mais baixas. Quando examinamos

algumas áreas urbanas pobres, focalizando a população jovem, encontramos taxas de mais de 200 homicídios dolosos por 100 mil habitantes.

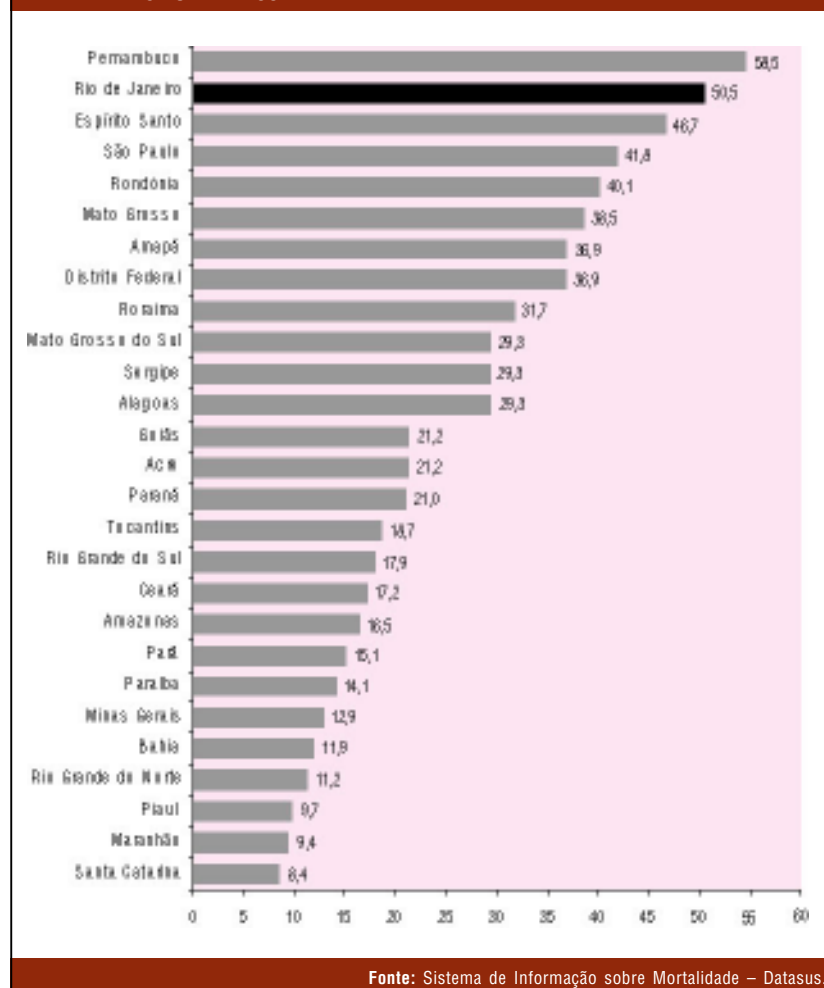
Paralelamente à idade, estudos recentes têm identificado a existência de uma dramática concentração de mortes violentas na população negra (soma das pessoas classificadas como pretas e pardas), indicando que a distribuição desigual de riquezas e recursos sociais (educação, saúde, saneamento) entre pessoas brancas e negras, no Brasil, acaba por provocar outro tipo de desigualdade: a distribuição da morte violenta. Assim, são as pessoas negras e, entre elas, as mais jovens, as vítimas preferenciais da violência letal.

As taxas de homicídios para pessoas negras são mais altas em todas as idades, embora muito mais acentuadas entre os 14 e 19 anos, faixa em que os números aumentam sistematicamente. Enquanto a diferença é de 2,8% aos 13 anos de idade, ela sobe para 10,3% aos 14 anos, e 17,2% aos 19 anos de idade. Em seguida, a diferença começa a diminuir, chegando a 6% depois dos 26 anos e a menos de 1% depois dos 48 anos de idade.³ Em termos gerais, no Brasil, os riscos de serem assassinadas são 86,7% maiores para pessoas negras do que para brancas.

Nas regiões metropolitanas do país, como se sabe, a criminalidade violenta cresceu predominantemente em favelas e bairros pobres das periferias urbanas. Nessas áreas, especialmente a partir da década de 1980, instalou-se o tráfico de drogas e com ele, surgiram os conflitos entre facções rivais que disputam o controle de um mercado altamente lucrativo. Também, ao longo dos anos, cresceram a violência e a corrupção policiais, umbilicalmente ligadas ao tráfico de drogas. Nesses territórios pobres e carentes de serviços públicos, registram-se os mais altos índices de violência letal. Nas cidades brasileiras mais violentas, é possível identificar uma geografia da morte, em que as maiores vítimas são jovens negros e pobres.

A Figura 1 ilustra a desigualdade na distribuição da violência letal entre os diversos bairros do município do Rio de Janeiro. O

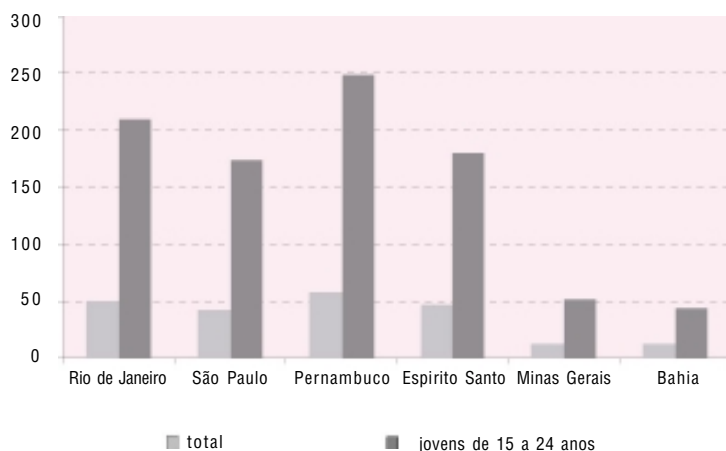
Gráfico 2 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes nos estados brasileiros e no DF – 2001



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – Datasus.

³ Informações contidas no estudo "A cor da morte", de Gláucio Soares e Dorian Borges, originalmente apresentado no seminário Violência e Racismo, organizado pelo Cesec/Ucam, em 2002, e publicado na revista *Ciência Hoje* (ver Soares e Borges, 2004).

Gráfico 3 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes em diferentes estados brasileiros: jovens e total – 2001



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – Datasus.

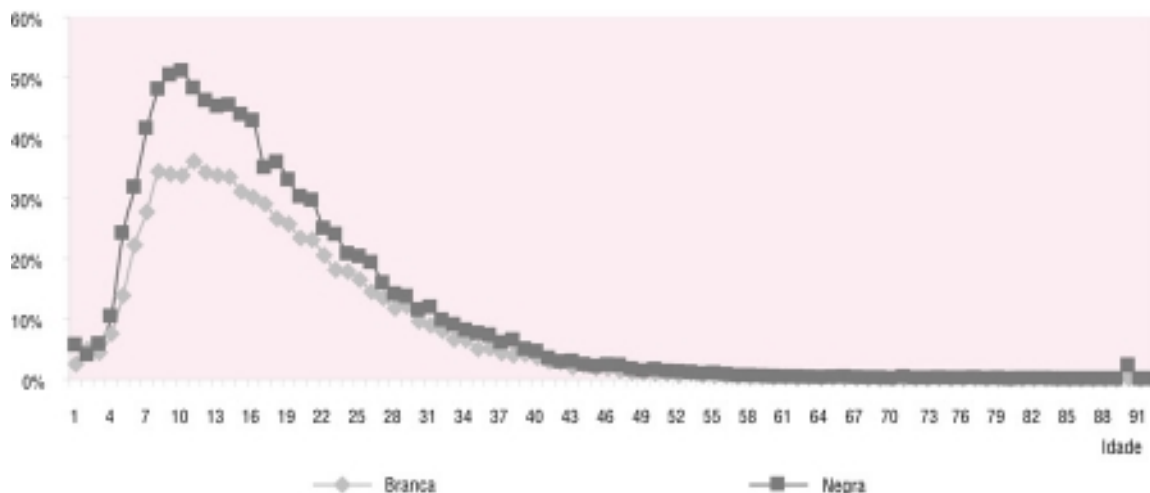
mapa traz a divisão do município em Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisps). Como se pode perceber, as Aisps 2, 19 e 23, que englobam os bairros da Zona Sul da cidade (Copacabana, Ipanema, Leblon, Lagoa, Jardim Botânico e Barra), nas quais se concentram moradores e moradoras com maior poder aquisitivo, são aquelas que apresentam as mais baixas taxas de homicídios. Nessas áreas, são comuns taxas que variam de 4,7 a 10 homicídios por 100 mil habitantes, próximas dos padrões estadunidenses. Já as Aisps 27 e 9, situadas na Zona Oeste e

no subúrbio, que reúnem bairros pobres e regiões repletas de favelas, como Penha, Irajá, Rocha Miranda, Acari e Santa Cruz, chegam a registrar taxas de até 84 homicídios por 100 mil habitantes. Manchas territoriais de concentração de mortes violentas nos bairros pobres e nos aglomerados de favelas também se evidenciam em cidades nas quais estudos sistemáticos têm sido desenvolvidos, como os do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) sobre a violência letal em Belo Horizonte, como mostra a Figura 2.

Para analistas, está em curso, no país, um verdadeiro genocídio de jovens pobres, sobretudo da cor negra, decorrente da expansão veloz das dinâmicas criminais e do acesso ilimitado às armas de fogo (Soares, 2003). Sem dúvida, a combinação explosiva entre armas e drogas foi determinante para a escalada das taxas de criminalidade violenta nos grandes centros urbanos (Musumeci, 2002; Lemgruber, 2003). Em 1980, as mortes causadas por armas de fogo totalizavam 43,9% do total de homicídios no país. No ano de 2000, o percentual havia subido para 68%.

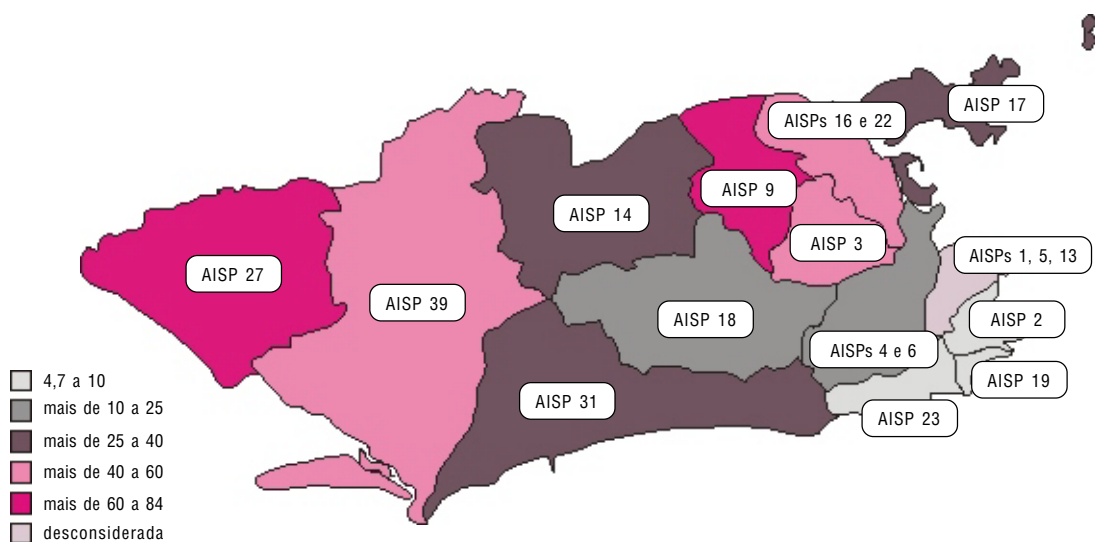
Boa parte das dinâmicas da violência que se estabelecem e se aprofundam nas duas últimas décadas se engendra nas redes de tráfico e consumo de drogas ilícitas. O crescimento acelerado de mortes violentas em favelas e bairros pobres pode ser explicado por uma combinação de fatores: a chegada da cocaína aos centros urbanos – como Rio, São Paulo, Vitória, Belo Horizonte – e às grandes cidades do interior, na década de 1980, e sua extrema rentabilidade; o aumento de policiamento violento e repressivo; as lutas entre facções rivais pelo controle dos pontos de distribuição e venda de drogas; e o emprego de armas de uso militar. A ausência dos poderes públicos (principalmente de uma polícia eficiente e honesta) em tais áreas favoreceu o estabelecimento e a ampliação do controle territorial dessas áreas por grupos armados de traficantes. Nesses territórios, o tráfico exerce forte po-

Gráfico 4 – Porcentagem dos homicídios no total de mortes segundo cor e idade no Brasil – 1997 a 2000



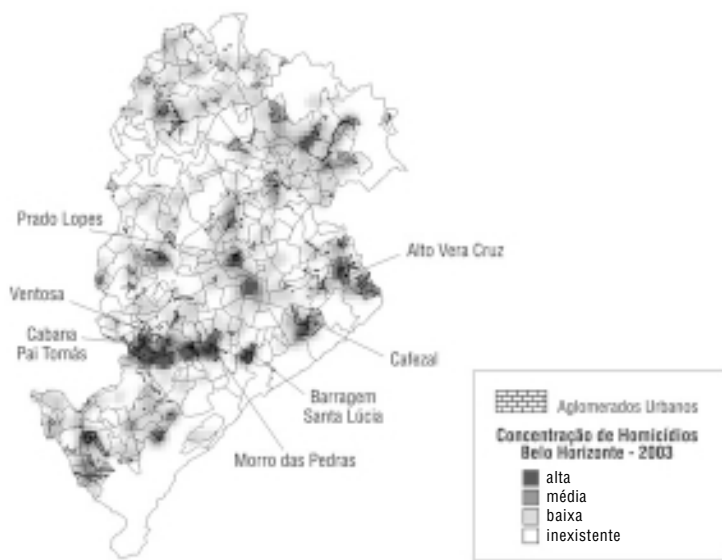
Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – Datasus.

Figura 1 – Taxa de homicídios por 100 mil habitantes no município do Rio de Janeiro: Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs) – 2003



Fonte: Musumeci (2004), com dados do Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e IPP (estimativas populacionais 2002).

Figura 2 – Clusters de homicídio em Belo Horizonte – 1995 a 2000



Fonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - Crisp/UFMG.

Polícia e políticas de segurança

O perfil socioeconômico e a baixa capacidade de pressão política das principais vítimas da violência podem ajudar a explicar o despertar tardio dos governos e da sociedade civil brasileira para o tema da segurança pública e para a necessidade de modernização, controle e democratização das instituições policiais. Apenas na década de 1990 começaram a ser registrados esforços sistemáticos de elaboração de políticas públicas de segurança baseados numa perspectiva contemporânea, identificada com a combinação entre eficiência e direitos humanos. Até então o tema era relegado, pela maioria dos governos, às esferas corporativas das próprias polícias.⁴ A indiferença e o silêncio no que dizia respeito à escalada de violência letal predominaram também entre amplos setores intelectuais e universitários, na mídia e mesmo entre as ONGs durante a década de 1 parte da década de 1990.

Decorrentes da ausência de investimentos e de políticas públicas racionais, a maioria das polícias do país foi se degradando, e muitas se tornaram violentas e ineficientes.

der de sedução sobre crianças e adolescentes, com escassas alternativas de emprego e renda e frágeis perspectivas de futuro. Grande parte vislumbra, nos lucros rápidos e na vida glamorosa inspirada pelo poder e pela presença ostensiva das armas, uma saída atraente, ainda que

freqüentemente letal. Essas práticas alimentam uma cultura – na qual predominam o despotismo, o machismo, as armas e a violência – que contamina boa parte da juventude desses locais, mesmo quem não se vincula diretamente ao tráfico de drogas ou ao crime.

⁴ No Brasil, a atribuição de polícia pertence aos estados da Federação, e as funções de policiamento preventivo e ostensivo em espaços públicos e de investigação estão divididas entre duas corporações distintas: a Polícia Militar e a Polícia Civil.

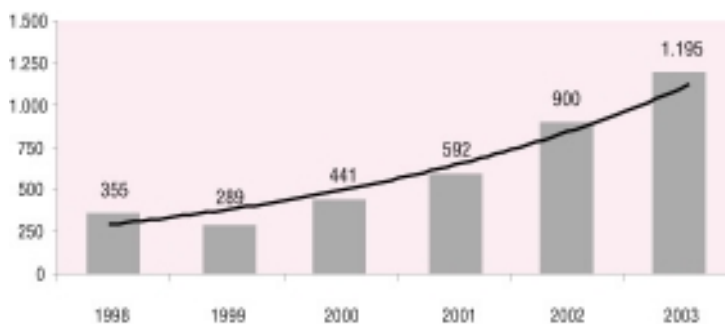
O crime organizado que se estrutura em torno do tráfico de armas e drogas, por meio de mecanismos em níveis diversos, corrompeu amplos segmentos das corporações policiais, em alguns casos atingindo desde as bases até as chefias (ver Lemgruber, Musumeci e Cano, 2003). Em alguns estados, a violência policial transformou-se em um problema maior e afeta diretamente as populações pobres das favelas e das periferias, que se vêem encurraladas entre a violência dos grupos armados de traficantes e a violência e a corrupção policiais.

No estado do Rio de Janeiro, a Polícia é responsável por mais de 10% dos homicídios dolosos, tendo as ocorrências chegado a 900 mortes, registradas como autos de resistência⁵, em 2002, e a 1.195, em 2003, denotando um crescimento extraordinário da violência policial, indicada no Gráfico 5. O Gráfico 6, com a taxa e o número absoluto de homicídios no mesmo estado, demonstra não haver correspondência entre política de segurança pública orientada para o confronto com os “bandidos”, como frequentemente assevera o governo do estado do Rio, e a redução de taxas de homicídios. Em 1999, a Polícia matou 289 pessoas, e a taxa de homicídios foi de 42,9 por 100 mil habitantes.⁶ Em 2003, a Polícia matou 1.195 pessoas, e a taxa de homicídios foi mais elevada: 44,5 por 100 mil habitantes. Enfim, embora o número de autos de resistência tenha crescido, consistentemente, entre 1999 e 2003, as taxas de homicídios não se comportam no sentido inverso.

O número de policiais mortos também tem aumentado, ainda que em proporção muito inferior ao número de civis, como mostra o Gráfico 7. Além disso, uma característica do fenômeno da morte de policiais no estado do Rio de Janeiro é a incidência predominantemente maior de mortes fora de serviço. Aproximadamente 70% das mortes de policiais ocorrem no “segundo emprego”, isto é, quando estão fazendo “bicos” como seguranças particulares.

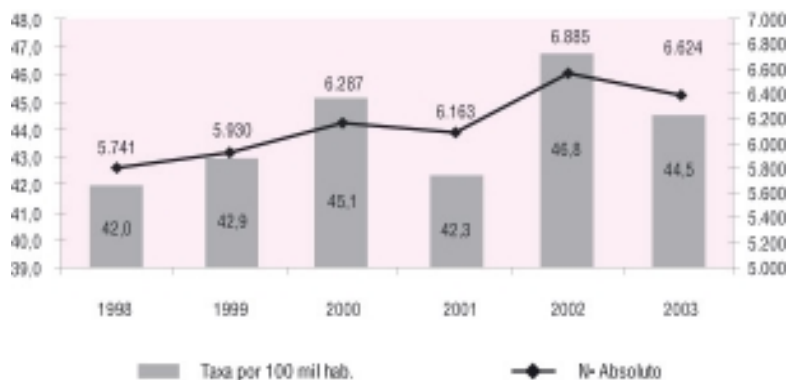
A violência policial também assume, do mesmo modo que as taxas de homicídios na cidade, uma geografia específica: está fortemente concentrada na Zona Oeste e nos

Gráfico 5 – Autos de resistência no estado do Rio de Janeiro: 1998 a 2003



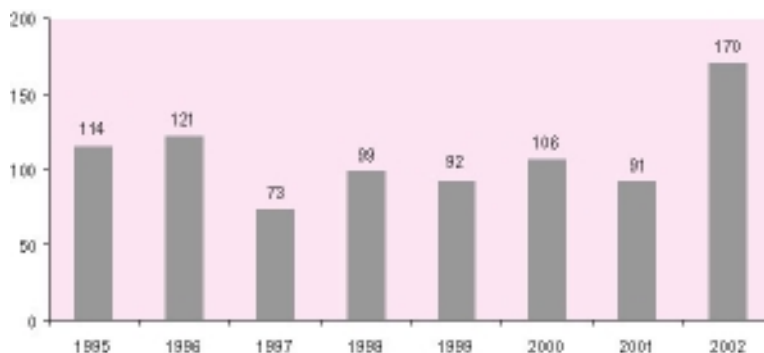
Fontes: Planilhas Asplan/PCERJ, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e IBGE.

Gráfico 6 – Número absoluto e taxa por 100 mil habitantes de homicídios no estado do Rio de Janeiro: 1998 a 2003



Fontes: Planilhas Asplan/PCERJ, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e IBGE.

Gráfico 7 – Número de policiais militares mortos no estado do Rio de Janeiro: 1995 a 2002



Fonte: Polícia Militar do estado do Rio de Janeiro.

5 Mortes provocadas pela polícia que não são contabilizadas como homicídios.

6 Os Gráficos 5 e 6 foram elaborados a partir dos dados da Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro. Portanto, não estamos utilizando aqui informações do Datasus.

Bairros do subúrbio, como indica a Tabela 1. A baixa presença de organizações de direitos civis nessas áreas, o interesse restrito dos meios de comunicação em noticiar ações policiais violentas em favelas (exceto em casos-limite) e uma espécie de “naturalização” da idéia de que conflitos em favelas provocam vítimas civis podem ajudar a compreender por que esses números só vêm crescendo nos últimos anos. O fato é que a violência policial encontra-se fora de controle dos comandos superiores, bem como a corrupção policial, que cresceu espantosamente na mesma proporção em que a “licença para matar” foi concedida.

O quadro atual pode ser resumido no fato de que a Polícia do Rio de Janeiro mata mais do que todas as polícias dos Estados Unidos juntas. E, é bom que se diga, os Estados Unidos convivem com índices de violência policial muito superiores a qualquer país do mundo desenvolvido. As características dessas mortes são importantes para compreender sua dinâmica. Um estudo minucioso realizado por Cano (1997), tomando os autos de resistência ocorridos nos anos de 1993 a 1996, na cidade do Rio de Janeiro, revelou que as vítimas são majoritariamente jovens do sexo masculino (de 15 a 29 anos), com ênfase na faixa de 20 a 24 anos) e que 64% das vítimas são negras, contrastando com a sua menor presença na população carioca (39%).

O estudo também mostrou que a ação policial dentro das favelas é mais letal do que em outros locais. Em 523 confrontos arma-

dos em favelas, a Polícia matou 512 pessoas. Fora das favelas, foram mortas 430 pessoas. Considerando o percentual da população que vive nessas áreas no Rio de Janeiro, este dado representa uma incidência de mortes seis vezes maior no interior das favelas. Além disso, a análise mostrou que quase a metade dos corpos recebeu quatro disparos ou mais e a maioria dos cadáveres apresentava pelo menos um tiro nas costas ou na cabeça, configurando casos evidentes de execuções sumárias entre as “mortes em confronto”.

Em relação a políticas de controle do uso excessivo da força policial, é digno de nota o projeto pioneiro da Polícia Militar de São Paulo. O Programa de Acompanhamento de Policiais Envolvidos em Ocorrências de Alto Risco (Proar) retirava das ruas, por seis meses, para acompanhamento médico e psicológico, policiais que fizessem disparos fatais. O programa foi adotado em 1995, durante a gestão Covas, e extinto em agosto de 2002.

Outro problema grave e generalizado acerca da atuação das polícias no combate ao crime é a baixa taxa de esclarecimento de delitos. Num dos únicos levantamentos feitos no país, Luiz Eduardo Soares concluiu, em 1996, que a Polícia do Rio de Janeiro esclarecia apenas 8% dos homicídios que registrava. Em 2003, o secretário de Direitos Humanos do estado do Rio de Janeiro, Jorge da Silva, declarou que um levantamento da própria Polícia Civil concluiu que a

corporação esclarece apenas 4% dos homicídios registrados. Para se ter uma idéia da distância de padrões internacionais, a taxa de esclarecimento de homicídios na Inglaterra é de 87%. O fato de mais de 90% dos homicídios permanecerem sem autoria identificada, sem indiciados e punidos é um indicador do baixo valor que se dá à vida e um potente motor propulsor do cometimento de novos crimes violentos.

Em 2004, levantamento realizado por Musumeci⁷ indicou que é difícil contabilizar a tragédia das mortes violentas, pois, além dos homicídios dolosos registrados pelas instituições policiais e dos autos de resistência, o estado convive com uma taxa também crescente de desaparecimentos de pessoas, conforme mostra o Gráfico 8. Autoridades policiais confirmaram que cerca de 70% desses desaparecimentos devem estar relacionados a mortes causadas pelas disputas no tráfico de drogas.

Quando se analisam as prisões efetivadas, a baixa relação entre taxas de criminalidade violenta e taxas de encarceramento se evidencia no crescimento exponencial de prisões pelo delito “tráfico de drogas” (Gráfico 9). Em 1980, apenas 7,7% das pessoas presas do estado do Rio de Janeiro haviam sido condenadas por tráfico de drogas. Em 2000, último ano para o qual há dados disponíveis, 54,3% da população carcerária respondia pelo mesmo crime. Estima-se que, hoje, essa proporção seja superior a 60%.

A despeito desse aumento, não só as taxas de mortes violentas, mas também os crimes contra o patrimônio cresceram ao longo da década de 1990 (Gráfico 10).

Em relação às políticas de segurança, além das experiências de alguns estados – e, mais recentemente, de alguns municípios – que passaram a incorporar pesquisadores(as) e organizações da sociedade civil na elaboração e execução de políticas públicas, em 2002, durante o processo de eleições presidenciais, o Partido dos Trabalhadores apoiou a elaboração de um Programa Nacional de Segurança,⁸ que resultou de um amplo processo nacional de consultas e contou com a participação de mais de cem

Tabela 1 – Autos de resistência e policiais mortos em serviço em BPMs da capital Rio de Janeiro – 2003

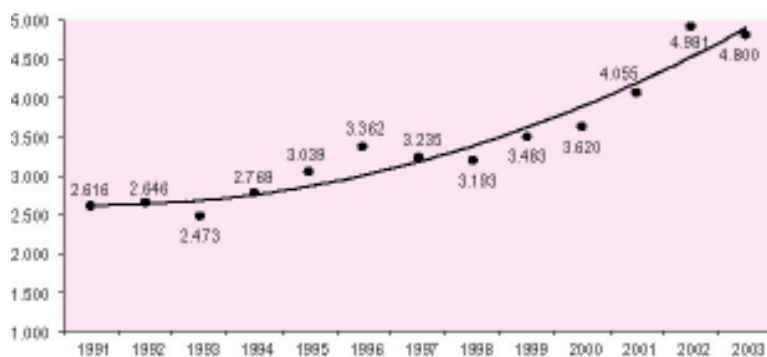
	População residente	Autos de resistência	Policiais militares mortos em serviço
Subúrbios	2.086.582	501	23
Zona Oeste	2.280.831	124	8
Zona Norte	625.207	61	2
Centro	221.572	55	0
Ilha do Governador	168.765	37	0
Zona Sul	435.368	20	1
Total Munic. do Rio de Janeiro	5.818.325	798	34

Fontes: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro/Asplan e Censo Demográfico 2000, IBGE. Elaboração: Cesec.

⁷ Os resultados completos foram publicados no jornal *O Globo*, de 2 de maio de 2004, e encontram-se disponíveis em <<http://www.cesec.ucam.edu.br/rjf/evolucao/13.xls>>.

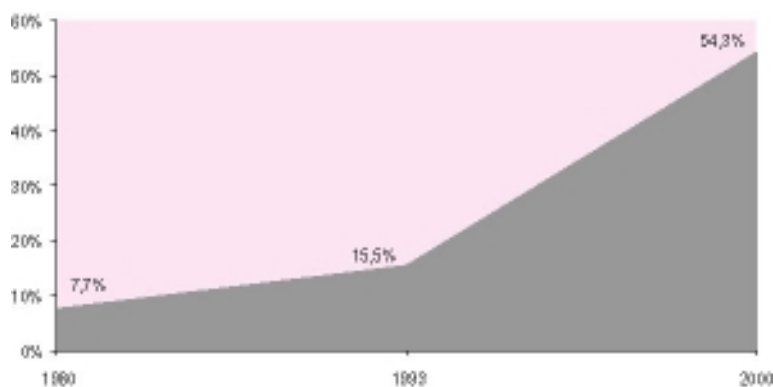
⁸ Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp>>.

Gráfico 8 – Pessoas desaparecidas no estado do Rio de Janeiro: 1991 a 2003



Fontes: Planilhas Asplan/PCERJ, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e IBGE.

Gráfico 9 – Percentual de presos por tráfico de drogas no estado do Rio de Janeiro: 1980 a 2000



Fonte: Desipe/RJ.

Gráfico 10 – Total de roubos registrados por 100 mil habitantes no estado e no município do Rio de Janeiro: 1991 a 2003



Fontes: Planilhas Asplan/PCERJ, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e IBGE.

especialistas. Pela primeira vez, o país conta com um programa elaborado a partir de um diagnóstico sistemático e uma visão estratégica do problema da violência, com a preocupação de combinar políticas sociais e preventivas com políticas policiais e repressivas e de controle e modernização das instituições policiais. O programa preconiza o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), por meio do qual trabalhariam integradas as polícias estaduais, a Polícia Federal e as guardas municipais, compartilhando informações, planejando e executando suas ações.

Desde o início da atual gestão nacional, contudo, os resultados se mantêm muito aquém do esperado. De fato, há propostas no projeto que demandam mudanças constitucionais, e, naturalmente, sua viabilização será demorada e sujeita a negociações. Mas há uma série de medidas que podem ser tomadas imediatamente, bastando que se considere a segurança pública prioridade. Por exemplo, a criação da Ouvidoria da Polícia Federal, que até hoje não se efetivou, depende, exclusivamente, do Ministro da Justiça. Se o governo federal quer mostrar que o controle externo da Polícia é fundamental num país em que grassam a corrupção e a violência nas forças policiais, o mínimo esperado é que crie sua própria ouvidoria.

O Fundo Nacional de Segurança Pública, para investimentos em todo país, conta, em 2004, com recursos de aproximadamente R\$ 400 milhões. O orçamento da segurança pública do estado de São Paulo corresponde a R\$ 5 bilhões. Se o programa será implantado ou não, em grande medida dependerá da capacidade de pressão que a sociedade for capaz de exercer para que o governo federal e os governos locais reconheçam a urgência dos temas da violência e a prioridade da segurança pública por detrás da cortina de silêncio favorecida pela baixa capacidade de vocalização de suas principais vítimas. Com raras exceções,⁹ por um lado, as respostas predominantes dos governos ao fenômeno da violência – independentemente de orientação partidária, tanto no plano federal como nos planos estaduais e municipais – parecem ser, ainda

9 Entre elas, vale mencionar o esforço do governo de Minas Gerais para apoiar um importante processo de modernização, reforma e transparência nas instituições policiais, com apoio de grupos de pesquisa e entidades civis.

nesses primeiros anos do novo século, a inércia, a lentidão de respostas e a naturalização da violência e da criminalidade (especialmente quando ela atinge populações marginalizadas); e por outro lado, os ímpetos de indignação e as ondas de “lei e ordem”, quando há ocorrências criminais rumorosas.

O Estatuto do Desarmamento

Entre as respostas da sociedade civil, em 2003, um importante passo foi dado para reduzir as mortes por armas de fogo. Sob a liderança de ONGs (principalmente o Viva Rio, no Rio de Janeiro, e o Instituto Sou da Paz, em São Paulo) que mobilizaram grandes manifestações públicas, além da articulação com parlamentares comprometidos(as) com políticas de paz e do apoio de parte importante da mídia, foi aprovado, no Congresso Nacional, o Estatuto do Desarmamento, que prevê uma série de dispositivos para controlar a venda e a posse de armas de fogo e proibir o porte (exceto para policiais civis e militares, membros das Forças Armadas e guardas municipais de cidades com mais de 250 mil habitantes).

O estatuto prevê também a realização de um plebiscito nacional em 2005, quando a população votará sobre a proibição de venda de armas de fogo em território nacional. Em 2004, depois de muita luta contra o *lobby* das fábricas de armas no Congresso e no Executivo, começou a ser implementada, com sucesso, a etapa do recolhimento de armas, antes de serem consideradas ilegais as armas em situação irregular.

Ainda é cedo para medir o impacto do desarmamento nas taxas de mortes violentas, e, possivelmente, o efeito mais importante do estatuto, em seu período inicial, será o debate nacional que o tema é capaz de suscitar e a manifestação da vontade da sociedade civil brasileira por uma cultura contrária às armas.

Jovens da periferia: nova mediação

No contexto das respostas civis à violência, pode-se vislumbrar um importante e recente processo de mobilização de jovens de favelas e bairros de periferia. São projetos, programas ou iniciativas locais baseados em ações culturais e artísticas, freqüentemente desenvolvidos e coordenados por jovens. Exemplos dessas iniciativas são o grupo Olodum, em Salvador, o Afro Reggae, o Nós do Morro e a Cia. Étnica de Dança, no Rio de Janeiro, além de centenas de agrupamentos locais (“posses”) mobiliza-

dos em torno da cultura *hip-hop* nas periferias de São Paulo, nas vilas de Porto Alegre, nos aglomerados de Belo Horizonte e em bairros pobres de Recife, Brasília e São Luís.

Esses grupos “disputam” jovens com o tráfico, exercendo outro tipo de sedução e usando estratégias de atração igualmente fortes. São comprometidos com uma cultura de paz e sintonizados com o espírito e os interesses contemporâneos: além de cultura e arte, valorizam Internet, computação, roupas e tênis da moda, viagens e intercâmbio regional e internacional. Em geral, os projetos caracterizam-se por quatro aspectos inovadores no repertório de princípios das entidades de “direitos humanos” da década de 1980 e das ONGs da década seguinte:

- 1) incentivo à geração de renda e emprego a curto prazo, buscando sucesso, colocação no mercado e profissionalização para as pessoas que fazem parte dessas organizações;
- 2) forte componente de afirmação individual, incluindo a formação de artistas e líderes, cuja fama passa a servir de exemplo e atração para jovens do local;
- 3) forte componente de afirmação territorial, sendo freqüente que as letras de músicas, os nomes dos grupos, as camisetas e roupas e as lideranças reafirmem os nomes das comunidades (Vigário Geral, Cidade de Deus, Capão Redondo, Candeal, Alto Vera Cruz, Alto do Pina) e sua origem como um signo de “compromisso” com a mudança da comunidade;
- 4) forte componente de denúncia do racismo e de afirmação racial negra, seja nas letras de músicas, nas indumentárias (cabelos afros, roupas) ou nos nomes de projetos (Música Preta Brasileira, AfroReggae, Companhia Étnica, Negros ou siglas como NUC, que quer dizer Negros da Unidade Consciente). No que diz respeito à violência e à criminalidade, a maioria dessas iniciativas se equilibra entre a denúncia da violência, do desrespeito e da corrupção policiais e a construção de uma trajetória de autonomia e independência em relação ao tráfico local.

Juntamente com o fenômeno de criação das “ONGs locais”, identificado por analistas (ver Pandolfi e Grynzspan, 2003), esses projetos e iniciativas – heterogêneos e não articulados entre si, mas que crescem consistentemente em favelas de várias cidades do país – vêm se tornando importantes, não só como pólos de construção de uma cultura alternativa ao tráfico, mas como *mediadores* entre a juventude das fave-

las, de um lado, e os governos, a mídia e, muitas vezes, atores internacionais, como fundações e agências de cooperação, de outro.

Esses “novos mediadores” trazem para o campo das ONGs, da esquerda e dos movimentos sociais, sindicais e associativos tradicionais novidades como: o interesse no mercado e os “fins lucrativos”, combinados com o compromisso com o comunitário; a afirmação de identidade territorial e racial, combinada com identidade social; a ênfase no subjetivo, nas trajetórias individuais, no sucesso e na fama, que se associam ao mundo da cultura e da arte. Tais novidades não deveriam ser desprezadas pelas pessoas que pretendem acompanhar as saídas que a sociedade brasileira produzirá, nesta década, a fim de enfrentar a violência e construir caminhos para a segurança, a justiça e a cidadania. ■

Referências bibliográficas

- BEATO, C. *et al.* Programa Fica Vivo: ações simples, e resultados efetivos. Informativo, ano 1, n. 5, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.crisp.ufmg.br/ProgramaFicaVivo.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2004.
- BORGES, Doriám. Dados sobre cor e racismo no Brasil. In: RAMOS, Sílvia (Org.). *Mídia e racismo*. Rio de Janeiro: Pallas, 2002.
- CANO, Ignacio; SANTOS, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2001.
- CANO, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser, 1997.
- DOWDNEY, Luke. *Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2003.
- LEMGRUBER, Julita. *Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2004.
- _____. Drugs, arms, poverty and governability: a Brazilian city in the 21st century. 2003. Disponível em: <<http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/standards%20&%20norms.pdf>>. Acesso em: 18 out 2004.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003.
- MUSUMECI, Leonarda. Homicídios no Rio de Janeiro: tragédia em busca de políticas. *Boletim Segurança e Cidadania*, Rio de Janeiro, Cesec, jul. 2002.
- PANDOLFI, Dulce; GRYNZSPAN, Mario (Orgs.). *A favela fala*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- RAMOS, Sílvia; LEMGRUBER, Julita. Urban violence, public safety policies and responses from civil society. *Social Watch Report 2004*. Montevideu: Instituto del Tercer Mundo, 2004.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon; BORGES, Doriám. A cor da morte. *Ciência Hoje*, out. 2004.
- _____. *Homicídios no Brasil: dados em busca de uma teoria*. Buenos Aires: Clacso, 1999.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. Pacto pela paz: o consenso possível. 2003. Disponível em: <www.luizduardosoares.com.br>.
- WASELFSZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência III: os jovens no Brasil*. Brasília: Unesco, 2002.

Uma vida sem violência: o desafio das mulheres

Se houve avanços nos últimos anos com a incorporação da ausência de racismo, sexismo e homofobia como condições necessárias à segurança humana, ainda são poucas as vozes que incluem a ausência da violência de gênero¹ como elemento fundamental para a segurança das mulheres e da sociedade. A violência atinge de maneira diferenciada homens e mulheres. A grande maioria das agressões sofridas por elas ocorre dentro de casa e é praticada por pessoas conhecidas, em geral pelos próprios companheiros. O duplo medo, provocado pela violência nos espaços público e privado, reduz significativamente a força de luta das mulheres pelo acesso à segurança humana e seu protagonismo social.

Leila Linhares Barsted²

Alcançar um padrão de segurança humana é um grande desafio dos nossos dias, que tem como obstáculos: a hegemonia do neoliberalismo, a desregulamentação de direitos e o recuo do Estado em relação a deveres assumidos no passado recente, a ampliação de processos de pobreza e de exclusão social; a atuação de grupos criminosos na sociedade e nas instituições públicas; a intolerância religiosa de fundamentalistas; a persistência do sexismo, do racismo e da homofobia; o avanço do militarismo no plano internacional; além de outros fatores no processo de deterioração da qualidade de vida.

No Brasil, esse desafio significa ainda inscrever a noção de segurança humana nas representações sociais e nas políticas governamentais, articulando-a aos princípios da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos. A redemocratização do Brasil, a partir da década de 1980, revelou um dinamismo das organizações da sociedade civil,

capazes de definirem e de lutarem por agendas gerais e específicas voltadas à superação das desigualdades sociais flagradas por pesquisas qualitativas e quantitativas, que revelaram um país com graves distorções e injustiças, incompatíveis com os parâmetros necessários à segurança humana. No conjunto dessas forças sociais, destacam-se o movimento de mulheres e o movimento negro, que trouxeram para o cenário público questões que até então não eram politizadas pela sociedade: as discriminações e a violência de gênero e raça/etnia.

De fato, as desigualdades econômicas e sociais no Brasil se aprofundam ainda mais quando se consideram fatores que interferem no poder de barganha dos indivíduos. Na análise dos dados estatísticos produzidos por agências governamentais ou internacionais, mulheres e pessoas negras, parcelas majoritárias da população brasileira, aparecem como os grupos de menor acesso às condições necessárias à segurança humana. Em todos os indicadores sociais, a população afrodescendente brasileira está em patamares muito abaixo dos verificados para a população branca. Quando se articula gênero com raça/etnia, a situação das mulheres negras se agudiza.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2002 indicam que a renda média das mulheres ocupadas no Brasil só alcançava 70,3% da renda masculina (IBGE, 2004). Ao se incluir a variável raça na população feminina, observa-se uma enorme disparidade de rendimentos entre mulheres brancas e mulheres negras. As trabalhadoras negras recebem cerca de 51,4% menos que as trabalhadoras brancas.

Tomando como indicador a esperança de vida ao nascer, são marcantes as diferenças entre pessoas brancas e negras: cerca de seis anos de vida a menos para as negras (Pnad/IBGE, 1997 *apud* Paixão, 2004, p. 75). Por outro lado, se as mulheres brancas têm maior longevidade que os homens brancos (71 anos para as mulheres e 69 anos para os homens) e se as mulheres negras apresentam maior longevidade que os homens negros (66 anos para as mulheres e 62 anos para os homens), o diferencial de expectativa de vida entre mulheres brancas e negras chega a cinco anos.

Segundo Suely Carneiro,

o atual movimento de mulheres negras, ao trazer para a cena política as contradições resultantes da articulação das variáveis de raça, classe e gênero, promove a síntese das bandeiras de luta historicamente levantadas pelos movimentos negros e de mulheres do país, enegrecendo, de um lado, as reivindicações das mulheres, tornando-as, assim, mais representativas do conjunto das mulheres brasileiras e, por outro, promovendo a feminização das propostas e reivindicações do movimento negro. (2003, p. 52)

A autora destaca ainda o peso diferenciado da questão da violência contra a mulher pela introdução do conceito de violência racial como aspecto determinante das formas de violência sofridas pela população feminina não-branca do país.

Nesse sentido, como chamou atenção a escritora inglesa Sheila Rowbotham, o conceito de gênero não deve “congelar nosso olhar, tornando difícil enxergar aqueles aspectos da subordinação das mulheres afetadas por

1 O conceito de gênero é utilizado para dar conta dos significados culturais da masculinidade e da feminilidade para além das diferenças biológicas inscritas nos corpos de homens e mulheres. Feminilidade e masculinidade são compreendidos nesses estudos como construções culturais que, historicamente, orientam as relações entre homens e mulheres, definem a forma como a sociedade os trata e legitimam discriminações no reconhecimento de direitos e no acesso a benefícios de políticas sociais. O conceito de gênero possibilita tornar visíveis as relações de poder entre os sexos.

2 Advogada, diretora da organização não-governamental Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação.

outros fatores sociais” (Sorj & Goldenberg, 1998, p. 366), como classe, etnicidade e raça. Segundo a escritora, “é importante perceber o gênero não como um conceito fixo, mas como sendo constantemente redefinido e moldado pelos indivíduos em situações históricas particulares nas quais eles se encontram” (1998, p. 366).

As diferentes violências

A ausência de medo, apontada como uma das condições fundamentais à segurança humana, introduz o tema da violência em geral e suas formas particulares, que atingem de maneira diferenciada homens e mulheres. As vulnerabilidades e os obstáculos à segurança humana sob as perspectivas de gênero e de raça/etnia são potencializados quando consideramos o fenômeno da violência.

No Brasil, os homicídios e as mortes violentas são a primeira causa de óbito para a população masculina jovem,³ em especial nas camadas pobres. Nesse contexto, as taxas de homicídios praticados por pessoas estranhas ou por policiais e outros agentes públicos atingem majoritariamente homens negros jovens, o que explica, em parte, a menor expectativa de vida para a população masculina negra.⁴

Para as mulheres, as mortes violentas, por homicídios ou acidentes, não representam taxas significativas nos óbitos femininos.⁵ As doenças cardiovasculares, as neoplasias (principalmente o câncer de mama), as doenças do aparelho respiratório e também a Aids respondem como as principais causas de óbitos femininos. Embora a mortalidade associada à maternidade não esteja entre as dez primeiras causas de óbitos de mulheres,⁶ ela ainda se mantém em patamares altos no Brasil, particularmente se considerarmos que cerca de 92% desses óbitos poderiam ser evitados (cf. SPM, 2003), por meio de cuidados rotineiros na gestação, no parto e no puerpério. Seriam mortes evitáveis em sistemas de saúde preventivos e seguros.

Publicação elaborada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) afirma: “A ausência da variável cor na maioria dos sistemas de informação na área da saúde tem dificultado uma análise mais consistente sobre a saúde das mulheres negras no Brasil” (SPM, 2003, p. 49). Essa publicação, citando dados da Pnad/IBGE de 1996 relativos à atenção ginecológica, sublinha que, do conjunto das mulheres que, no ano anterior à pesquisa, realizaram exames ginecológicos, 37,1% eram brancas e 24,7% eram negras.

No que se refere à vitimização por eventos criminosos, pesquisa realizada na década de 1980 pelo IBGE destacou um dado importante na diferenciação entre homens e mulheres (IBGE, 1988). A grande maioria de crimes cometidos contra homens ocorre no espaço público, praticados por outro homem, com grande incidência de agressores desconhecidos. No caso das mulheres, a maioria dos crimes ocorre no espaço doméstico, cometidos por pessoas que privam da intimidade das vítimas, entre as quais maridos e companheiros.

É no campo da violência de gênero que as diferenças entre mulheres brancas e mulheres negras, com alta ou baixa renda, diminuem para dar espaço a um padrão social que absorve a violência contra as mulheres como um dado da cultura, chegando mesmo a considerá-la uma não-violência. Este é um grave obstáculo para a segurança das mulheres brancas e negras. No entanto, nem sempre tem sido considerado nas estatísticas ou nas representações sociais.

Agressor dentro de casa

Há consenso entre as pessoas que defendem os direitos humanos que a segurança de homens e mulheres significa a ausência do medo da guerra, do desemprego, da pobreza, da exclusão social e, por conseguinte, inclui o acesso à riqueza e aos direitos individuais e sociais, bem como aos bens culturais, ao progresso científico, à garantia de um meio ambiente saudável e sustentável. Muitas avançam mais e apontam, como necessários à segurança humana, a ausência do racismo, do sexismo e da homofobia e, por

consequente, reconhecem a importância da garantia, do respeito e da tolerância à diversidade humana.

No entanto, ainda são poucas as vezes que incluem a referência à ausência específica da violência de gênero como elemento fundamental para a segurança das mulheres e da sociedade como um todo. De fato, essa referência relativa a uma vida sem medo para as mulheres tem sido pouco destacada, em parte pela dificuldade de mensuração desse fenômeno e, em grande medida, por causa dos padrões culturais que negligenciam ou subestimam a ocorrência e as consequências dessas formas de violência. Por isso mesmo, a percepção de que a segurança humana para as mulheres significa também a superação da violência de gênero necessita ser constante e fortemente destacada.

Muito freqüentemente, as concepções de “desenvolvimento humano”, “direitos humanos” e “segurança humana” têm como parâmetros experiências masculinas, deixando de conhecer as diferenças de gênero e não revelando sensibilidade para as questões de gênero na segurança humana (ver Zeitlin & Mpoumou, 2004).⁷ A violência contra as mulheres, mesmo na família, e seus direitos reprodutivos são questões cruciais para a integridade física das mulheres e elementos centrais para sua segurança íntima e para a garantia dos direitos humanos fundamentais. Vale destacar ainda que a violência contra as mulheres difere muito da que é praticada contra os homens. O assédio, por exemplo, é um constrangimento permanente sobre a mobilidade de milhões de mulheres e limita seu acesso aos recursos e às atividades básicas (Zeitlin & Mpoumou, 2004).

Freqüentemente, a violência contra as mulheres e as meninas ocorre na família ou na casa, onde muitas vezes é tolerada e silenciada. Por isso, a negligência, o abuso físico e sexual e o estupro por membros da família ou pessoas próximas são sempre difíceis de serem detectados. Quando ocorrem denúncias, é frágil a proteção às vítimas ou a punição dos agressores (Zeitlin & Mpoumou, 2004).

Dados divulgados pela Fundação Perseu Abramo relativos a 2001, no que se refere à violência doméstica, indicam que, do conjunto das ocorrências investigadas de violência contra as mulheres, a responsabilidade dos parceiros, maridos ou companheiros variava

3 Dados do IBGE (Síntese de Indicadores Sociais 2003) relativos à cidade do Recife indicam que, entre jovens de 15 a 24 anos, a taxa de homicídios é de 179,5 mortes por 100 mil habitantes, fato que destaca essa cidade como a de maior índice de violência no país (apud SOS Corpo, 2004).

4 Ver, nesta edição do *Observatório da Cidadania*, o texto de Sílvia Ramos e Julita Lemgruber (página 45)

5 No entanto, levando em conta diferenças regionais, dados da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco revelam que, no Recife, em 2004, as vítimas de homicídios distribuíram-se quase igualmente entre homens e mulheres (apud SOS Corpo, 2004).

6 Os dados nacionais devem ser relativizados em face das diferenças regionais. Segundo Anna Volochko, “o registro de óbitos femininos é menos abrangente e de qualidade menor que o de masculinos em quase todos os estados do país, com consequências ainda pouco quantificadas para a mensuração da mortalidade materna” (Volochko, 2003).

7 O texto de Zeitlin e Mpoumou está disponível, em inglês e espanhol, no CD-ROM que acompanha esta publicação.

entre 53% a 70% dos casos, dependendo da modalidade da agressão,⁸ confirmando o que a Pnad/IBGE de 1988 indicou.

Os dados da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro referentes ao primeiro semestre de 2002 também apontam um quadro semelhante: do total das vítimas de crimes de lesão corporal dolosa ocorridos no estado, nesse período, 33,7% eram homens e 66,2% mulheres. No que se refere à relação da vítima mulher com o agressor, em 93,8% das ocorrências registradas o agressor era conhecido e destes, 62,2% eram homens com as quais as vítimas tinham envolvimento amoroso, incluindo casamento.

No estado do Rio, também se verifica que 87% dos casos de estupro ocorreram na casa da vítima e foram praticados por conhecidos. Dos casos ocorridos fora de casa, 46,4% também foram cometidos por conhecidos. O estupro cometido por desconhecido é significativamente menor que aquele praticado por conhecido. Os dados relativos às lesões corporais e aos estupros apontam, portanto, para a “domesticidade” desses crimes e apresentam um desafio ao debate, habitualmente calçado na vítima masculina, sobre a violência urbana que ocorre no espaço público.

Gênero, raça/etnia e classe

É importante observar e refletir sobre a existência de diferentes patamares de segurança humana no Brasil, percebendo os distintos graus de vulnerabilidades. Com essa compreensão, a violência de gênero não pode ser pensada separadamente da violência racial que atinge mulheres negras e indígenas. Ela se agudiza quando se trata de mulheres trabalhadoras urbanas e rurais e, especialmente, meninas e adolescentes, grupo de grande vulnerabilidade social.

Mesmo considerando a precariedade de dados estatísticos nacionais, em alguns estados da Federação existem informações que permitem perceber a magnitude desse fenômeno, embora de forma incompleta pela existência de eventos que não são notificados e registrados pelas delegacias policiais ou que são registrados sem a indicação da raça/etnia das vítimas.

Ainda de acordo com os dados da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro relativos a 2002, do conjunto das mulheres vítimas de agressões por pessoas com as quais

mantinham vínculos amorosos, 51,3% são brancas, 32,9% são negras e 13% são pardas. Isso revela que tanto brancas como não-brancas são suscetíveis a essa forma de violência. O perfil socioeconômico e o nível educacional das vítimas que denunciaram as violências revelam mulheres de baixa renda e de baixa escolaridade. No entanto, a violência doméstica e sexual não atinge apenas as mulheres pobres.

A invisibilidade da violência de gênero nas camadas de rendas média e alta e as estratégias das mulheres para lidarem com essa violência fazem com que suas características econômicas e culturais não estejam presentes no perfil de vítimas de violência doméstica e sexual. A violência de gênero nessas camadas sociais só aparece na mídia em situações extremas, quando ocorrem homicídios praticados por maridos ou companheiros, que, não raro, ainda alegam a tese da legítima defesa da

honra. O repúdio jurídico aos homicídios praticados sob esse argumento ocorreu em 1991, quando o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão histórica, julgou que a tese da legítima defesa da honra não tem amparo legal (ver Hermann & Barsted, 1995).

Segundo a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, foram notificadas à polícia no estado, em 2002, 643 ocorrências de estupro no primeiro semestre, das quais 45,3% das vítimas eram mulheres brancas, 13,7% mulheres negras e 34,4% mulheres pardas. Novamente, é registrada pequena diferença entre brancas e não-brancas para essa forma de violência. Vale ressaltar que, no estado do Rio de Janeiro, em 2002, as mulheres brancas e não-brancas foram vítimas de crime de lesão corporal dolosa e estupro na mesma proporção. Outra informação importante é o fato de a faixa etária mais agredida ser a de jovens adolescentes.

A Convenção de Belém do Pará

A mais clara definição normativa de violência de gênero contra as mulheres está na Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres – conhecida como Convenção de Belém do Pará –, aprovada em 1994 pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Com *status* legislativo nos países signatários, ela incorporou a definição contida na Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, das Nações Unidas, de 1993.

Pela Convenção de Belém do Pará, entende-se por violência contra a mulher “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”. A partir dessa convenção, considera-se violência física qualquer conduta que ofenda a integridade física de uma pessoa. A violência psicológica é definida como qualquer conduta que vise degradar ou controlar ações, comportamentos, crenças e decisões de outrem, por meio de ameaça direta ou indireta, humilhação, manipulação e isolamento, ou que cause prejuízo à saúde psicológica, à autodeterminação e ao desenvolvimento pessoal.

A violência sexual é compreendida como qualquer conduta que constranja uma pessoa a manter contato sexual físico

ou verbal, ou a participar de relações sexuais com uso de força, chantagem, suborno, manipulação, ameaça direta ou indireta ou qualquer outro meio que anule ou limite a vontade pessoal. Essas formas de violência podem ocorrer na família, no trabalho, na sociedade ou nas instituições do Estado.

A Assembléia Geral da OEA, que aprovou esta convenção, considerou que a violência de gênero contra a mulher é uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens. Compreendeu também que a violência contra a mulher transcende todos os setores da sociedade, independentemente de sua classe, raça ou grupo étnico, níveis de salário, cultura, nível educacional, idade ou religião, e afeta negativamente as bases da própria sociedade.

Tal violência, no entanto, apresenta formas distintas de manifestações em contextos sociais específicos e, na maioria das vezes, é agravada por determinadas características das mulheres. Nesse sentido, torna-se necessário compreender que as mulheres não são um conjunto abstrato e indiferenciado de indivíduos do mesmo sexo, mas também se diferenciam internamente e apresentam necessidades e vulnerabilidades distintas. ■

8 Dados da pesquisa “A mulher brasileira no espaço público e privado” (2001), da Fundação Perseu Abramo.

Duplo medo

A violência de gênero contra as mulheres tem tido visibilidade, no Brasil, por pressão dos movimentos de mulheres, que demandaram políticas públicas voltadas à superação dessa violência e à atenção às suas vítimas. Assim, desde meados da década de 1980, foram criados alguns instrumentos – como delegacias de mulheres, abrigos e centros de atendimento social e psicológico, serviços de atendimento e de orientação jurídica, serviços de saúde voltados para o atendimento aos agravos da violência sexual –, que, apesar de ainda escassos e pouco avaliados, representam avanços importantes que devem ser valorizados e monitorados para seu aperfeiçoamento e ampliação.

Além do medo da violência no espaço público, que atinge toda a sociedade, as mulheres temem a violência no espaço privado. A vivência desse duplo medo diminui em muito a força necessária de luta pelo acesso às demais condições de segurança humana, restringindo seu protagonismo social.

A violência de gênero contra as mulheres é, portanto, um dos mecanismos sociais principais para mantê-las em posições subordinadas às dos homens. Tal como acontece com a população negra, para as mulheres, em grande medida, ainda impera a regra cultural discriminadora do “conheça o seu lugar”, jocosamente associada ao fogão e à família – curiosamente o espaço doméstico onde, mesmo sendo o “seu lugar”, não estão salvas das “correções”.

No entanto, no debate nacional sobre o aumento da violência na sociedade brasileira e sobre as respostas institucionais a essa questão, pouco ou quase nada tem sido dito sobre a violência de gênero contra as mulheres. Esse debate está sempre fazendo referências à chamada violência urbana, visível nos assaltos, furtos, roubos, homicídios, rebeliões em presídios, embates entre facções de narcotraficantes e polícia. São manifestações de violência que ocorrem no espaço público e mobilizam a mídia, a população em geral, os(as) cientistas políticos(as), psicólogos(as), agentes governamentais, na tentativa de apontar para soluções das mais diversas naturezas e clamando contra a impunidade de quem pratica a violência.⁹

Nas ocorrências da violência de gênero contra as mulheres, em especial a doméstica e a sexual, em grande medida ocultada

pela dificuldade das vítimas em denunciá-las, são poucos os atores sociais que se manifestam e buscam explicações e soluções. Em grande medida, essas ocorrências não têm sido consideradas violências ou práticas criminosas por considerável parcela da sociedade e de agentes governamentais. Por isso, os agressores não compõem o contingente de violentos no imaginário social.

Marco normativo internacional

Desde a década de 1960, os movimentos feministas de diversos países, articulados internacionalmente, buscaram dar visibilidade social às distintas formas de discriminação e violência contra as mulheres de todo o mundo, dando início à construção de uma agenda política que incluía as mulheres como sujeitos de direitos humanos, com necessidades específicas. Esta agenda foi decisiva para a construção legislativa e doutrinária internacional orientada pelos princípios da igualdade e da equidade de gênero.

Além das discriminações e dos obstáculos encontrados ao acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, esses movimentos denunciaram e deram visibilidade aos agravos físicos e psíquicos sofridos pelas mulheres na vida pública e no espaço privado. Com o *slogan* “o privado é político”, trouxeram para o debate público a problemática das relações familiares marcadas por desigualdades em prejuízo das mulheres.

Sob a influência e a pressão desses movimentos, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou, em 1967, a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, e, em 1972, a Assembléia Geral da ONU proclamou o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher, demonstrando preocupação com as violações dos direitos humanos das mulheres. Em 1975, a ONU realizou na Cidade do México a 1ª Conferência Mundial da Mulher, que impulsionou a aprovação, em 1979, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de

Discriminação contra as Mulheres (Cedaw), dando valor jurídico à Declaração de 1967. Esta convenção em muito se beneficiou dos princípios e orientações normativas da Convenção Internacional contra a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (CIEFDR), aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1968.

As duas convenções são paradigmáticas, pois, além de definirem o conceito de discriminação,¹⁰ pela primeira vez, incluíram no direito internacional o tema da diversidade humana e a necessidade da criação de proteções especiais voltadas às necessidades de sujeitos de direitos específicos, complementando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que se referia a uma proteção geral, voltada a um sujeito de direito abstrato. A CIEFDR e a Cedaw reconheceram que, em quase todos os países do mundo, as discriminações por motivo de sexo e de raça produziam vulnerabilidades maiores para determinados grupos; portanto, proteções especiais deveriam ser promovidas pelos Estados membros signatários dessas convenções.

A diversidade humana não poderia ser tomada como fator para discriminações, mas deveria promover o reconhecimento de direitos especiais, até mesmo não se considerando como discriminação as medidas especiais temporárias tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado que tais grupos necessitam para usufruírem de direitos humanos e liberdades fundamentais.

Impacto internacional

As conferências mundiais das mulheres realizadas em 1980 e 1985, respectivamente em Copenhague e em Nairóbi, foram espaços que propiciaram uma avaliação do impacto da Conferência do México e da Convenção Cedaw. Em Nairóbi, avaliou-se que o chamado progresso das mulheres

10 O Artigo 1º da CIEFDR e o Artigo 1º da Cedaw definem, praticamente com as mesmas palavras, a discriminação racial e a discriminação contra as mulheres como toda distinção, exclusão, restrição ou preferência, baseada em raça ou em sexo, que tenha como objetivo ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, a fruição e o exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo.

9 Nesse contexto, ressurgem com força na sociedade a demanda pela segurança pública repressiva e as tentativas de desqualificar os princípios norteadores dos direitos humanos.

não se realizara e que novas estratégias deveriam ser promovidas em todo o mundo para alcançar metas capazes de eliminar as discriminações. Nessa conferência, os movimentos feministas destacaram especialmente o tema da violência contra as mulheres como um obstáculo à sua participação na vida social.

Em 1992, suprimindo a ausência do tema da violência contra as mulheres na Cedaw e reconhecendo a magnitude e a gravidade desse fenômeno em todo o mundo, além de seu impacto sobre a vida das mulheres, o comitê que monitora o cumprimento dessa convenção aprovou e colocou em vigor a Recomendação nº 19 sobre a violência contra as mulheres. A recomendação reconhece que essa violência é uma grave forma de discriminação, que reflete e perpetua a subordinação das mulheres e que, para a sua superação, nas esferas pública e privada, exige-se a atuação dos Estados membros, por meio de medidas legislativas e políticas sociais.

Em 1993, a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, produziu impacto na comunidade internacional ao reconhecer que os direitos das mulheres são direitos humanos e que a violência contra mulheres e meninas representa uma violação desses direitos, proclamando os Estados membros a adotarem a perspectiva de gênero em suas políticas como forma de eliminar a violência e a discriminação.

No Fórum Paralelo das ONGs, o Tribunal de Crimes contra as Mulheres, organizado por uma articulação de instituições feministas, apresentou à comunidade internacional os testemunhos de mulheres vítimas de violência de gênero, demonstrando que isso é um fenômeno de dimensões internacionais presente em todas as culturas, países e estratos sociais. O Tribunal mostrou também que a impunidade diante da violência contra as mulheres ocorre tanto em sociedades autoritárias como naquelas qualificadas de democráticas.

A partir da Conferência de Viena, todas as demais conferências das Nações Unidas na última década têm apontado para a necessidade de respostas institucionais à violência contra as mulheres, de forma a haver coerência na defesa da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos.

Ainda em 1993, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, por meio da Resolução 48/104, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, que se

constitui em um marco na doutrina jurídica internacional. Esta declaração subsidiou, com seus princípios e orientações, a elaboração, em 1994, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, chamada Convenção de Belém do Pará (ver texto da página 55).

O tema da violência contra a mulher nas suas distintas formas de manifestação está presente também no Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994, no Cairo. Tal plano reconhece que a violência contra as mulheres tem profundo impacto sobre a saúde das mulheres, em especial sobre a saúde sexual e reprodutiva, e conclama os Estados membros a elaborar leis e implementar políticas para a eliminação dessas violências.

Compromissos assumidos

A Declaração da 4ª Conferência Mundial da Mulher, realizada em 1995, em Pequim, também destacou o tema da violência contra a mulher. Sua plataforma de ação incluiu um capítulo inteiro sobre esse tema e considerou, tal como na Conferência de Viena, a violência contra as mulheres como um obstáculo à igualdade, ao desenvolvimento e à paz. A plataforma chamou a atenção para o reconhecimento e a proteção da liberdade das mulheres de tomarem decisões sobre suas vidas, incluindo as decisões nos campos da sexualidade e da reprodução, sem coerção, discriminação ou violência.

Em 2001, na Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban, África do Sul, organizações de mulheres negras denunciaram a articulação da violência de gênero com a violência racial. Tal combinação foi evidenciada também pelo Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, no exame e na avaliação dos relatórios nacionais sobre discriminação racial de distintos países que aderiram a essa convenção (CIEFDR). O comitê assinalou que existem circunstâncias nas quais a discriminação racial afeta apenas as mulheres, de maneira e grau diferentes da que atinge os homens. Tal discriminação racial poderá frequente-

mente deixar de ser percebida se não houver um reconhecimento ou uma aceitação das diferentes experiências de vida de mulheres e homens, na vida pública ou privada.¹¹

Paralelamente às convenções e aos planos de ação das conferências, os diversos comitês de direitos humanos das Nações Unidas, em especial o Cedaw, têm elaborado recomendações gerais e específicas aos Estados membros voltadas para superação da violência contra as mulheres. Destacam, para tanto, dois princípios normativos: o da não-discriminação, como base para a eliminação da violência, e o da quebra da dicotomia entre o público e o privado, no que tange à violência doméstica, incluindo o abuso sexual, especialmente em relação às crianças.

No que se refere à violência sexual, em especial aquela praticada contra as crianças, os comitês recomendam que a proteção deve nortear-se por um conjunto de princípios, tais como: o da eliminação da discriminação, tendo em vista que esta acentua o risco de violência; o da privacidade, como forma de proteção da vítima de exploração sexual; o da reintegração social da vítima da violência sexual; o da não-estigmatização da vítima de violência sexual; o da quebra do silêncio, no que tange à exploração sexual;¹² entre outros que incluam, por exemplo, a expulsão do agressor do ambiente doméstico.

O Brasil, como os demais Estados membros das Nações Unidas e da OEA, assinou e ratificou todas as convenções e tratados de direitos humanos, bem como os planos e programas de ação das conferências da década de 1990 que incluíram esses princípios. Isto significa que assumiu o compromisso de prover a equidade e a igualdade de gênero e étnica/racial como questão de segurança humana. Para tanto, faz-se necessário, especificamente no que se refere à violência de gênero, que o Estado brasileiro atue no sentido de mudar práticas e mentalidades, alterando os padrões discriminatórios socioeconômicos, culturais, políticos e sociais que informam e alimentam as relações de poder, contribuindo para a mudança da situação de subordinação das mulheres e garantindo a sua segurança. ■

11 General Comments adopted by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 56 Session (2000). General Recommendation XXV on Gender-Related dimension of Racial Discrimination.

12 Sobre uma campanha nacional pela quebra do silêncio em relação à exploração sexual, ver um texto do Comitê sobre os Direitos da Criança: *Concluding observations on the Committee on the Rights of the Child: Mozambique* (apud BARTSTED et al., 2003).

Homicídio e suicídio nas relações afetivas

Analba Brazão Teixeira¹

A pesquisa “Diagnóstico da violência física e sexual contra o sexo feminino na cidade de Natal”,² baseada nos registros da Delegacia da Mulher de Natal, teve como base os processos de crimes contra as mulheres nas varas criminais e os registros de abuso sexual contra meninas no SOS Criança. No período estudado (1986 a 1996), foram registrados 115

casos de mulheres mortas por seus companheiros, ex-companheiros, namorados e ex-namorados. Alguns dos crimes julgados apresentaram a justificativa da defesa da honra.

Vale salientar que a mesma pesquisa revelou crimes conjugais cometidos por mulheres. Também foram identificados oito casos de homicídios seguidos de suicídio. Esse dado levou ao questionamento sobre a diferença entre os crimes nos

quais um dos parceiros mata e argumenta a legítima defesa da honra como motivação e aqueles em que se pratica homicídio seguido de suicídio.

Para o entendimento desse fenômeno, investigaram-se o ciúme, a honra, a masculinidade e a violência nas relações conjugais, buscando compreender as concepções do masculino e do feminino que alimentam a prática do homicídio e do suicídio. No texto “Os espelhos e as

Quadro 1 – Características elementares dos casos identificados nos jornais

	Grupo 1 (a)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (b)	Grupo 1 (c)	Grupo 2
Ciúme	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim
Traição	Não	Não	Suspeita	Não	Não	Não	-	Não	Não	Suspeita
Desemprego	Não	Não	Falência	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Dívida	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Depressão	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Violência conjugal	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Ameaça de separação	-	-	Sim	Sim	Não	Não	-	-	Sim	Sim
Separação	Sim	Sim	-	-	Não	-	Sim	Sim	-	-
Situação do casal no dia da ocorrência	Casados durante 12 anos. Separados há um mês	Namorados durante quatro anos. Separados há um mês	Casados durante um ano e sete meses	Juntos há um ano	Não	Casados durante 16 anos	Separados há dois meses	Separados	Casados durante 16 anos	Namorados durante três anos
Ocorrência	Tentativa de H/S	Tentativa de H/S	H/S	H/S	H/S	H/S	H/S	H/S	H/S	H/S

H/S – homicídio e suicídio.

1 Coordenadora da ONG Coletivo Leila Diniz – Ações de Cidadania e Estudos Feministas e membro da Coordenação Nacional da Articulação de Mulheres Brasileiras.

2 A pesquisa foi realizada pela Casa Renascer, tendo sido concluída em abril de 1999 e publicada no livro *Histórias para contar: retrato da violência física e sexual contra o sexo feminino na cidade de Natal*, organizado por Analba Brazão Teixeira e Míriam Pillar Grossi.

Quadro 2 – Os casos estudados na pesquisa

Caso 1	Jovens casados há um ano e sete meses, sem filhos. Ele a mata e se mata.	Existência de ciúme e ameaça de separação.
Caso 2	Namoraram por três anos. Ela o mata e se mata.	Existência de ciúme, violência conjugal e ameaça de separação.
Caso 3	Casados há 16 anos, quatro filhos. Ele mata três filhos, a esposa e se suicida. A quarta filha sobrevive com seqüelas.	Existência de ciúme, violência conjugal e ameaça de separação.
Caso 4	Viviam juntos há um ano. Ele a mata e se mata.	Existência de ciúme e ameaça de separação.
Caso 5	Viveram juntos durante 12 anos, um filho em comum. Ela com dois filhos do segundo casamento. Ele com três filhos do primeiro casamento. Tenta matá-la com quatro tiros e se suicida em seguida.	Existência de ciúme e violência conjugal. Estavam separados há um mês.

marcas”, Lia Zanotta observou que, quando se quebram as regras estabelecidas na linguagem do contrato conjugal, desencadeiam-se crises marcadas pelo “ciúme”, revestido do medo de “perder o controle” da companheira de quem o cônjuge se sente “dono”.

Ao assassinar a companheira, o homem tenta justificar o seu ato pela defesa da sua honra, maculada por sua companheira ao “quebrar o contrato conjugal”. Nos casos de homicídio seguido de suicídio, qual seria a justificativa de matar e se matar em seguida?

A categoria “honra” pode ser utilizada como um viés de análise para se compreender as identidades de gênero. É necessário não perder de vista que a construção das identidades de gênero constitui-se em um fenômeno cultural, estabelecido segundo regras específicas de cada cultura, que se manifestam nas relações de parentesco, na divisão de trabalho, em esferas públicas e privadas, no poder, na religião, na sexualidade e, principalmente, nos critérios de moralidade sexual, definidos diferente-

mente para homens e mulheres. Essas regras delineiam os códigos de moralidade que influenciam a construção das representações em torno do masculino e feminino.

No Brasil, outros elementos relacionados à construção simbólica masculina que contribuem para a recorrência desses crimes são, por exemplo, o fato de o homem não conseguir manter financeiramente seu lar ou de a mulher assumir em conjunto com ele a manutenção doméstica, função socialmente estabelecida como responsabilidade masculina. Um homem sem trabalho, no imaginário social, é um homem sem valor.

Os crimes analisados têm quase sempre a mesma razão: ciúme e separação. São fatores também recorrentes nos homicídios seguidos de suicídio, embora não possam ser considerados os únicos para que o homicídio-suicídio se concretize.

Nos dez casos selecionados no Rio Grande do Norte, entre 1995 e 2002, observou-se que o fenômeno acontece independentemente de classe social,

etnia e geração. Os casos de homicídios-suicidas apresentaram algumas características comuns, que orientaram sua classificação. No Quadro 1, o grupo 1 é formado pelos homens que mataram as suas companheiras e se mataram. Nesse grupo, observam-se três tipos de situações: (a) o homem tentou matar a companheira e se matou; (b) o homem matou sua companheira e se matou; (c) o homem matou sua companheira e três filhos e se matou. No grupo 2, situa-se o único caso de homicídio seguido de suicídio em que o agente era uma mulher.

Nos casos identificados, havia situações recorrentes, algumas delas com maior frequência: existência de ciúme (9), violência conjugal (6), ameaça de separação (4) e separação concretizada (4).

Em 17 anos (1986 a 2003), ocorreram 23 homicídios seguidos de suicídios no Rio Grande do Norte, o que corresponde à média de 1,3 ao ano. Em 2004, o número de ocorrências cresceu: somente até agosto, ocorreram cinco homicídios seguidos de suicídios. ■

Quadro 3 – Idade, profissão e escolaridade dos homicidas-suicidas e das vítimas dos casos estudados

Caso	Idade		Profissão		Escolaridade	
	H/S	Vítima	H/S	Vítima	H/S	Vítima
1	26	26	Ex-empresário	Enfermeira	Superior Incompleto	Superior completo
2	25	24	Comerciária	Assessor parlamentar	Ensino médio completo	Ensino médio incompleto
3	37	29	Mecânico	Dona de casa	(sem informação)	(sem informação)
4	37	40	Militar	Funcionária pública estadual aposentada	(sem informação)	(sem informação)
5	47	37	Autônomo	Dona de casa	(sem informação)	Superior incompleto

Referências bibliográficas

- BARSTED, Leila Linhares; PIOVESAN, Flávia; VENTURA, Miriam; IKAWA, Daniela. *Direitos sexuais e direitos reprodutivos na perspectiva dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Advocaci, 2003.
- CARNEIRO, Suely. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: ASHOKA. *Racismos contemporâneos*. Rio de Janeiro: Tanako, 2003.
- HERMANN, Jacqueline; BARSTED, Leila Linhares. *O Judiciário e a violência contra a mulher: a ordem legal e a (des)ordem familiar*. Rio de Janeiro: Cepia, 1995.
- IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. *Suplemento sobre justiça e vitimização*. 1988.
- PAIXÃO, Marcelo. Nas encruzilhadas da democracia: um olhar sobre as desigualdades raciais no Brasil. In: GONÇALVES, Eliane (Org.). *Desigualdades de gênero no Brasil*. Goiânia: Grupo Transas do Corpo, 2004.
- SORJ, Bila; GOLDENBERG, Mirian. Entrevista com Sheila Rowbotham. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, Ifcs/UFRJ, v. 6, n. 2, p. 358-369, 1998.
- SOS Corpo. *Dados e análises*. Recife: SOS Corpo, 2004.
- SPM. *Documento de participação do Brasil na 29ª Sessão do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher – Cedaw*. 2003.
- _____. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Princípios e diretrizes*. Brasília: SPM, 2003 a.
- VOLOCHKO, Anna. A mensuração da mortalidade materna no Brasil. In: BERQUÓ, Elza (Org.). *Sexo & vida – Panorama da saúde reprodutiva no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2003.
- ZEITLIN, June; MPOUMOU, Doris. No human security without gender equality. *Social Watch Report 2004 – Fear and want: obstacles to human security*. Montevideu, ITem, 2004.

Segurança, seguridade e direito: as diferentes faces da questão alimentar e nutricional

O debate em torno da questão alimentar e nutricional tem articulado as diferentes dimensões do direito à alimentação e repercutido intensamente na institucionalidade pública. No percurso em que propostas e diretrizes são refeitas, perdas e ganhos são contabilizados. Perceber algumas importantes lições a partir da experiência brasileira pode, de alguma forma, contribuir para pavimentar novos caminhos e desenhar novas perspectivas.

Luciene Burlandy e Rosana Magalhães¹

Nos últimos anos, a discussão sobre o direito à alimentação e o desenho de políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional (SAN) vem sendo ampliada no cenário internacional e, também, no Brasil. Como aponta o relatório brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação realizada em Roma, em 1996, a política de SAN tem como alvo garantir a possibilidade de uma alimentação saudável, acessível, de qualidade e em quantidade suficiente. Representa, portanto, uma condição para o desenvolvimento integral, equitativo e sustentável. Assim, a questão alimentar e seu significado ampliado passam a ocupar a agenda pública, retomando, em grande parte, os esforços empreendidos pelo médico e sociólogo Josué de Castro na década de 1940, na direção de tornar a alimentação prioridade política e demanda coletiva no país.

No entanto, além de novas convicções e perspectivas, a trajetória recente de construção de uma proposta de política de segurança alimentar e nutricional evidencia novos impasses e dilemas. Vários acontecimentos revelam as diversas abordagens e alternativas políticas incorporadas ao debate: a realização da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986; o surgimento de mobilizações sociais como a Ação da Cidadania contra a Miséria e a Fome e pela Vida em 1993; a

criação de novas institucionalidades, como o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea, 1993 e 2003), o Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN, 1998) e os fóruns estaduais; e a realização, em 1994 e 2004, de duas conferências nacionais de SAN.

O enfoque restrito que emergiu após a Primeira Guerra Mundial, voltado à garantia estratégica da produção de alimentos e que originou o conceito de segurança, foi revisto, e ganhou destaque a discussão de novos aspectos, como a equidade nutricional, a intersetorialidade e o desenvolvimento de circuitos alimentares sustentáveis. No entanto, ainda que nesse processo tenham sido forjadas ferramentas importantes para o alcance da alimentação de qualidade pela população brasileira, dimensões distintas da noção de direito à alimentação – direito do consumidor, direito humano e direito de cidadania – muitas vezes tendem a se sobrepor e se confundir.

Nesse sentido, quais seriam as especificidades e contribuições de cada enfoque? Quais repercussões concretas que o debate em torno dessas concepções tem trazido para o campo das políticas públicas? Quais as especificidades da experiência brasileira nesse processo? Quais seriam as estratégias prioritárias para a construção de conexões virtuosas entre as várias faces do direito à alimentação (direito humano, de cidadania, do consumidor)?

Sem pretender esgotar essas questões, este texto busca empreender uma breve análise das possibilidades de interação das várias faces do direito à alimentação no processo de construção de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional.

A alimentação como direito

Na perspectiva do liberalismo político, em que o cidadão e a cidadã são entendidos como indivíduos racionais, com talentos e habilida-

des que garantam seu acesso aos bens produzidos prioritariamente no âmbito do mercado – entre eles, o alimento –, o direito à alimentação, em linhas gerais, é delimitado como um direito de consumidores e consumidoras. No entanto, a afirmação desse direito, embora seja uma exigência inegável, não esgota as tensões ligadas à consolidação de sistemas de segurança alimentar e nutricional, pois, além do mercado, outros princípios regem a distribuição dos alimentos e o acesso a eles na direção da garantia da equidade nutricional e da alimentação saudável. Na verdade, como mostrou Karl Polanyi, “a descoberta mais importante das pesquisas históricas e antropológicas é que a economia do homem, como regra, está submersa em suas relações sociais” (2000, p. 65).

Diferentemente do credo liberal, os indivíduos não se encontram atomizados, mas participam de circuitos de sociabilidade, os quais, em última análise, dão sentido aos bens, serviços e ao conjunto de mercadorias consumidas. Ao mesmo tempo, como analisa Amartya Sen (1982), existem diferentes chances e oportunidades de conquista da segurança alimentar para além da via do mercado; elas estão ligadas ao perfil de inserção social dos indivíduos. Esse conjunto de prerrogativas ou *entitlements*, em última análise, aponta para a existência de uma pluralidade de formas de acesso aos alimentos a serem valorizadas e compreendidas em sua dimensão coletiva, e não só individual.

Em outra direção, o direito humano à alimentação, integrado ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc),² desenha um novo cenário para

¹ Luciene Burlandy é professora da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense (UFF), doutora em Saúde Pública e integrante da secretaria executiva do Fórum Brasileiro de SAN (FBSAN). Rosana Magalhães é pesquisadora associada do Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

² Ver a elaboração do relatório brasileiro relativo à implementação do Pidesc (Valente, 2002).

a implementação e consolidação de sistemas de segurança alimentar e nutricional. Para Valente, “a fome e a alimentação, dentro de uma perspectiva de direitos humanos, são facetas de um fenômeno muito mais amplo. Elas incorporam dimensões relacionadas às diferentes necessidades históricas, culturais, psicológicas e espirituais dos seres humanos, incluindo a questão básica da dignidade” (2002). Nessa abordagem, o direito à alimentação seria um direito inerente ao ser humano e, portanto, universal e regido internacionalmente. Tal concepção, na verdade, não é nova: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 previa o direito à alimentação, o qual posteriormente foi reiterado na Cúpula Mundial de Alimentação realizada em Roma em 1996.

Nessa perspectiva, a dimensão do direito humano indica um conjunto de necessidades que devem ser garantidas independentemente das demais formas de inserção do indivíduo na sociedade, incluindo a cidadã. Por exemplo, o exercício dos direitos de cidadania implica a formalização, pelo indivíduo, de sua inserção numa determinada sociedade com delimitação territorial legal definida, onde, em última instância, são implementadas ações necessárias para garantia real desses direitos. As falhas nesse processo de inserção e a não-universalização das prerrogativas de cidadania, que geram iniquidades e diferentes formas de discriminação social, abrem caminho para lutas por espaços supranacionais de exercício da justiça. Esses fóruns internacionais, por sua vez, necessitam de um arcabouço construído com bases supranacionais, portanto, humanas, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Tal arcabouço consiste num conjunto de prerrogativas desejáveis para qualquer ser humano, em qualquer contexto de cidadania nacionalmente formalizada. Esse *locus* de justiça torna-se um contraponto e uma referência externa para a avaliação de políticas públicas em contextos locais. No entanto, para que suas demandas e seus princípios adquiram materialidade, ele tem que operar necessariamente sobre os contextos de políticas públicas nacionalmente constituídas.

Portanto, a luta pela garantia do direito humano à alimentação não pode prescindir da luta pela garantia de inserção dos indivíduos num contexto de cidadania política, econômica e social. Não basta que os indivíduos tenham seus direitos garantidos apenas na perspectiva humana, e não na ótica cidadã. Na sociedade contemporânea, desse modo, uma prerrogativa fundamental é a de existir não apenas como ser humano, mas como cidadão(ã) inserido(a) numa determinada comunidade sociopolítica.

Perspectivas humana e cidadã

Seguindo essa linha analítica, podemos incorporar a abordagem da segurança humana, que emerge da demanda por uma aplicação de critérios de segurança mais centrados no ser humano, ante ameaças transnacionais, que envolvem desde o impacto das armas nucleares até as consequências dos diferentes modelos de desenvolvimento econômico, político e ambiental, bem como do terrorismo internacional e do tráfico de armas e drogas. O conceito de segurança humana pode remeter também ao atendimento a um conjunto de direitos (alimentação, habitação, saúde, educação, proteção contra violência) e a um Estado que não oprima seus cidadãos e cidadãs e governe com seu consentimento (Frechette *apud* Samad, 2004). A segurança humana, portanto, pode ser entendida como liberdade diante de possíveis ameaças aos direitos humanos, incluindo, nesse aspecto, uma perspectiva já desenvolvida por Amartya Sen (2001).

Algumas definições do termo, no entanto, tendem a demarcar claramente o contraponto entre a perspectiva humana e a cidadã. “Em vez de considerar a segurança em relação aos indivíduos como cidadãos (ou seja, em referência ao Estado), nosso enfoque considera a segurança em relação aos indivíduos como pessoas” (Graham & Poku, 2000).

Diferentes concepções do termo incorporam como questão prioritária a dimensão da governança e responsabilização pública e privada na garantia do direitos humanos,

para promoção da segurança humana. O pertencimento a um Estado é, portanto, um direito de todo ser humano, e o conceito de segurança humana torna-se complementar ao conceito de segurança do Estado, que é territorial. Desse ponto de vista, as ameaças à segurança humana incluem condições que nem sempre se apresentam para a segurança estatal.

O significado social dos alimentos

Sem dúvida, a importância intrínseca da afirmação de diferentes dimensões do direito humano é clara, uma vez que possibilita a construção de uma linguagem e um território comum de lutas. No entanto, a efetivação desses direitos e a emergência de um sólido arcabouço legal e institucional capaz de tornar o direito humano realidade na maioria dos países e, especialmente no Brasil, impõem o diálogo com outras dimensões do direito, especialmente a cidadã. Verifica-se, assim, a necessidade de reconhecer não só a força, mas também as possíveis fragilidades, na perspectiva do direito humano como “farol” para as diversas experiências de políticas sociais de segurança alimentar e nutricional.

Em parte, tais fragilidades residem no fato de que, apesar do apelo simbólico, filosófico e humanitário da noção de direito humano, que remete a um ser humano essencial, é no plano da nação que são socialmente construídos os critérios responsáveis por definir o que é ou não direito. O que é aceito ou não por um determinado grupo como justo, como direito ou como critério redistributivo depende do significado social dos bens e de como eles são transformados e apropriados por conflitos e embates políticos concretos. Como ressalta Rorty, “a obrigação moral, nesta perspectiva, deve ser associada a muitas outras considerações, em vez de automaticamente triunfar sobre elas” (1994, p. 241).

Assim, é o significado social dos alimentos, compartilhado e tecido historicamente, que, em última análise, apontará por quais caminhos e mecanismos serão distribuídos em cada sociedade. Ou seja, para além das prerrogativas de uma condição natural e

essencial vinculada à perspectiva da raça humana, parece ser fundamental avançar um pouco mais, a fim de entender o processo real no qual múltiplos pontos de vista entram em disputa nos cenários locais de implementação de políticas de alimentação e nutrição. Tais cenários podem fazer emergir os limites dessa concepção universalista e a necessidade de criar novas mediações em um território ambíguo de articulação entre as dimensões privada e pública da alimentação humana.

Segundo Schwartzman (2004), um caminho para tornar a idéia dos direitos humanos menos “imperialista” e “triumfalista”, abrindo espaço para a negociação entre perspectivas conflitantes, seria percebê-la como um ponto de partida para o diálogo, o que pressupõe o reconhecimento de interesses contraditórios. Na perspectiva do autor, a idéia de direito humano refere-se a um tipo de inserção e pertencimento que é muito geral e dificilmente materializável: a inserção na raça humana. No entanto, a raça humana não existe como tal; ela existe e se organiza em grupos que definem regras próprias, por meio de mecanismos políticos que estão para além da própria noção de ser humano essencial. Os indivíduos e grupos confrontam-se, assim, com múltiplas exigências e demandas, muitas vezes conflitantes. Por outro lado, a definição de direitos naturais não estabelece mecanicamente o acesso a direitos positivos e reais. Esse dilema, na verdade, acompanha toda a trajetória de consolidação dos direitos.

Em outras palavras, como estabelecer politicamente uma agenda em torno do direito à alimentação? Como criar uma institucionalidade capaz de efetivar, respeitando heterogeneidades culturais e simbólicas, o acesso universal aos alimentos? Como compatibilizar as dimensões privada e pública do consumo alimentar? Que tipo de bem é o alimento? Quais os critérios de justiça para redistribuir esse bem? Se há consenso de que se trata de um direito, o mesmo não ocorre no que se refere à garantia desse direito e o que cabe ao Estado nesse processo. Ao mesmo tempo, se a idéia do direi-

to humano contribui de maneira mais tênue para a compreensão da diversidade das demandas e, portanto, para a pluralidade de alternativas de cooperação e de interações conflitivas postas no processo de efetivação de sistemas de segurança alimentar, como enriquecer e ampliar seu alcance?

Seguridade social: exigência política

Como aponta Dahrendorf (1992, p. 29), é complexa a dinâmica entre os direitos (construídos no espaço da política e concretizados por meio da capacidade institucional de garantir ou não o acesso coletivo a bens e oportunidades) e os provimentos (mercadorias e serviços que confirmam os diferentes perfis de bem-estar). Para o autor, os direitos ou as prerrogativas descrevem a relação das pessoas com mercadorias e serviços, ou seja, representam as fronteiras ou mesmo as barreiras sociais, por meio das quais o acesso a diferentes bens, entre os quais os alimentos, é legitimado ou bloqueado. Nesse sentido, as prerrogativas e os provimentos combinam-se permanentemente, causando efeitos recíprocos, e o resultado será sempre algo em aberto, fruto de um “equilíbrio das tensões” ligadas a diferentes níveis de poder e decisão.

Nos chamados Estados de bem-estar, o acesso à alimentação tornou-se gradativamente uma garantia vinculada à condição de cidadão(ã). Por meio da expansão do emprego e da renda, como fontes legítimas de suprimento das necessidades básicas, combinada ao processo de ampliação do *status* político do indivíduo como membro da nação e portador de direitos, foi possível desvincular bens e benefícios sociais – entre eles, a alimentação – de contribuições prévias ou da lógica estrita do mercado.

São assim incorporados novos princípios para o acesso aos alimentos, desvinculados tanto da perspectiva da caridade e da doação, como da noção de mérito ou privilégio. Ainda que o conceito de cidadania e a compreensão do papel do Estado territorial venham sendo transformados a partir das intensas e complexas metamor-

foses ligadas à internacionalização da economia e ao processo de globalização, vale lembrar que o Estado-nação ainda é importante para a formação de identidades culturais e, também, para o enraizamento de novos espaços públicos e esferas de governança (Vieira, 2001).

No Brasil, como observam vários autores, a trajetória de exclusão, clientelismo e autoritarismo que marcou a nação foi responsável pela baixa “eficácia simbólica” da linguagem dos direitos de cidadania (Telles, 1994). Numa trágica combinação de centralização decisória, assistencialismo, corporativismo, superposição de clientela e objetivos e baixíssimo controle social, a política social mais favoreceu privilégios, seletividade e desperdícios de recursos do que a efetivação das prerrogativas do cidadão e da cidadã.

Contudo, a partir da Constituição de 1988, a noção de direito de cidadania assumiu relevância no cenário nacional, a ponto de essa Carta Magna ser identificada como Constituição Cidadã. Nesse momento, culminando um processo turbulento de negociação, cooperação e conflito de interesses, emergiu o conceito de seguridade social. A reconstrução democrática era entendida como um movimento na direção da equidade. Na perspectiva da seguridade social, como aponta Viana (2003), estariam diluídas as fronteiras entre previdência e assistência, desvinculando-se, portanto, a extensão dos benefícios sociais da capacidade de trabalhar e, também, da contribuição prévia e proporcional de cada segmento social.

Ao mesmo tempo, as necessidades da população, no que se refere ao bem-estar e à proteção salarial, passariam a orientar a cobertura, enfraquecendo, assim, a lógica do seguro como fio condutor da política social. Nesse aspecto, a saúde – e podemos dizer que também a alimentação – passou a integrar o circuito virtuoso e solidário da seguridade social. Ainda que o texto constitucional não tenha incluído explicitamente o direito à alimentação, tal prerrogativa surge ancorada na concepção ampliada

de saúde como acesso à alimentação, à terra, à habitação, ao saneamento, ao trabalho e ao lazer. Reconhecida como direito dos cidadãos e das cidadãs e dever do Estado, a garantia de acesso universal à saúde e à alimentação torna-se uma exigência política que supera a assistência médica restrita a trabalhadores e trabalhadoras inseridos no sistema de previdência social ou a distribuição de alimentos para as famílias pobres.

Reversão da agenda de mudanças

No entanto, como apontam Fleury (1997) e Viana (2003), a proposta de seguridade social brasileira tornou-se contraditória ao manter princípios e critérios distintos de distribuição dos benefícios públicos. Assim, necessidade, incapacidade e proteção a trabalhadores e trabalhadoras alternaram-se em um arranjo híbrido e excludente. O Orçamento da Seguridade Social, que integraria os recursos das várias fontes de financiamento – as contribuições advindas do salário dos(as) trabalhadores(as), autônomos(as) e empresários(as) e os recursos oriundos do lucro líquido das empresas financeiras e do faturamento, o Cofins –, não foi concretizado.

A gestão unificada dos recursos foi inviabilizada, e as áreas da saúde, previdência e assistência permaneceram definindo metas isoladamente. Como analisa Viana (2003), desde 1993 a perspectiva de “contaminação solidária” entre os setores da saúde e previdência vem sendo esvaziada. Isenção fiscal, sonegação, salários baixos e aumento do desemprego são problemas que se somam ao não-repasse dos recursos pelo Tesouro e levam à diminuição do fluxo de recursos para a seguridade.

Nesse quadro de “reversão da agenda de mudanças” consolidada no fim da década de 1980, surgem dilemas importantes para a concretização dos princípios de universalidade, gestão democrática e equidade. As áreas da saúde, previdência e assistência caminham, hoje, muito mais para a disputa e segmentação de interesses do que para o amadurecimento da solidariedade como fio condutor para a política social. Nesse pro-

cesso, portanto, o debate pode caminhar para a luta por políticas próprias de alocação de recursos em cada área que integra a seguridade social, e não para a rediscussão dos rumos tomados até aqui.

Sem um desenho claro para a política social como face constitutiva da cidadania, são reatualizadas velhas dicotomias, criadas falsas polêmicas e preservados interesses corporativos. Como exemplo, o debate em torno da contabilização das despesas custeadas pelo Fundo de Combate à Pobreza, criado em 2001, como ações e serviços de saúde, em vez de suscitar um retorno aos princípios que orientaram a reforma constitucional e o resgate do Orçamento da Seguridade Social, tende a alimentar, em alguns momentos, a adoção de estratégias seletivas e segmentadas.

Pobreza e saúde são fenômenos indissociáveis, porém distintos. Uma intervenção eficaz sobre ambos os problemas requer perceber singularidades e complexas mediações. Tanto autonomizar completamente essas áreas como dissolver suas especificidades forjam um caminho estéril para a redefinição de mecanismos solidários capazes de garantir bem-estar. Igualmente, no que se refere ao debate em torno da segurança alimentar e nutricional, é necessário estabelecer tanto distinções como pontos de contato entre as várias faces da proteção social. Como vários autores observam, segurança alimentar e combate à fome não são sinônimos (Maluf, Valente & Menezes, 1996). Desse modo, a segurança alimentar e nutricional, como face do desenvolvimento econômico sustentável e equitativo, não se reduz ao combate à miséria.

Não se trata, assim, de estimar apenas o impacto da pobreza no estado nutricional e vice-versa, mas entender conexões muitas vezes contraditórias e que só serão desvendadas por meio de uma política de segurança alimentar e nutricional com vocação universal e pautada nos direitos de cidadania, capaz, ao mesmo tempo, de reconhecer a importância da negociação e da pactuação entre diferentes atores sociais. O que orienta

a perspectiva de seguridade social é a busca de um patamar de benefícios sociais que não produza estigmatização e focalização espúrias, pela diminuição de recursos, mas, ao contrário, que satisfaça as exigências mínimas de renda, trabalho, alimentação, acesso à saúde, educação e saneamento. Serão essas exigências qualificadas em sua diversidade que devem consubstanciar um projeto unificado de proteção social e de segurança alimentar e nutricional.

O Consea e os novos atores sociais

Desde a década de 1930, o governo brasileiro vem realizando ações na área de alimentação e nutrição, principalmente nos campos da suplementação alimentar, produção e comercialização de alimentos e educação alimentar. Essas ações são desenvolvidas por diferentes setores de governo. A coordenação e a intersetorialidade delas sempre foram desafios importantes a serem enfrentados. Também, a falta de equidade de acesso e a participação social em todo o processo de formulação e implementação das ações se definiram historicamente como questões-chave a serem equacionadas.

Além da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, citada anteriormente – que, como desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), reforça o princípio da alimentação como direito de cidadania –, a partir da década de 1990, diversos arranjos políticos institucionais surgiram no país, visando superar esses problemas. Em 1993, o combate à fome foi eleito como prioridade nacional, e elaborou-se um plano de ação com base nos princípios da intersetorialidade, participação social, equidade, parcerias Estado–sociedade e descentralização. Foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), como órgão de aconselhamento da Presidência da República, reunindo representantes do governo e da sociedade que tinham envolvimento com o tema. A aproximação entre setores governamentais e sociedade civil contribuiu para a maior coordenação e integração das ações desenvolvidas.

No período de 1995 a 2002, a questão da segurança alimentar e nutricional deixou de ser tratada como eixo estratégico de desenvolvimento, dando lugar ao combate à pobreza como alvo importante do governo, guardadas as possíveis críticas aos arranjos de implementação. Mas com a renovação política do governo federal em 2003, a segurança alimentar e nutricional e, particularmente, o combate à fome foram assumidos como prioridade nacional. O projeto Fome Zero sintetiza as principais estratégias para o alcance desses objetivos, abarcando ações de diferentes setores de governo (saúde, educação, trabalho, agricultura, entre outros), prevendo medidas emergenciais destinadas a grupos em situação de risco e formulando propostas voltadas a alterar os condicionantes estruturais da insegurança alimentar, como geração de emprego e renda, reforma agrária e apoio à agricultura familiar.

Nesse processo de reintrodução do tema na agenda pública, o Consea foi atualizado e passou a estimular mais fortemente o diálogo com a pluralidade de fóruns de segurança alimentar e nutricional existentes no país. Os Conseas estaduais e municipais multiplicaram-se e tornaram-se espaços plurais de discussão de proposições. Com efeito, a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda, em março de 2004, como parte das ações do novo Consea, deu visibilidade e legitimidade à mobilização prévia nesses espaços ampliados de debate. O desenho de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional que emergiu do encontro reflete, em grande parte, as perspectivas dos múltiplos atores sociais que participaram das conferências estaduais e municipais promovidas pelos fóruns e Conseas estaduais e municipais.

Frutos desse debate plural são, em última instância: a proposta de criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com Lei Orgânica e orçamento próprio, gestão participativa, regionalizada e com definição clara de papéis dos três níveis de governo; a construção de um sistema nacional integrado de informações em segurança alimentar e nutricional que possibi-

lite o monitoramento da situação de SAN dos diferentes grupos populacionais e subsidie a formulação da política nacional de SAN; e a elaboração de um código internacional de conduta para a SAN e o direito humano à alimentação.

A plataforma brasileira

O país também avança em relação à institucionalidade do direito humano à alimentação, no contexto do debate internacional sobre o tema. O Comentário Geral nº 12 do Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU) destaca a importância dos instrumentos legislativos e dos recursos judiciais nacionais que permitam a invocação desses direitos nos tribunais internacionais. Para que a prerrogativa do direito humano ganhe materialidade institucional, cada país deve definir metas, prazos e estratégias para a alocação de recursos, por meio de políticas públicas, e qualquer indivíduo que considerar ter sido violado em relação a seus direitos deve ter acesso a recursos administrativos e judiciais que garantam a devida reparação, por meio de restituição, indenização, compensação ou garantias de não-repetição.

No plano internacional, um instrumento constituído para monitorar a realização do direito à alimentação nos diferentes países foi a Relatoria sobre Direito à Alimentação, instituída no ano 2000, em sessão anual da Comissão de Direitos Humanos da ONU, que tem como objetivos principais coletar e disseminar informações nacionais sobre todos os aspectos vinculados à realização do direito à alimentação. No Brasil, como parte das ações da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (Plataforma Dhesc Brasil), consolidada a partir de 2002, foi instituído o projeto de relatores nacionais nas áreas de saúde, educação, moradia, terra, meio ambiente e trabalho, alimentação, água e terra rural. A plataforma consiste em uma rede nacional de organizações da sociedade civil articulada com o objetivo de promover ações comuns e difusão de uma cultura de direitos no país.

Além disso, foi instituída no Brasil a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que vem promovendo a construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos, uma instância privilegiada para monitorar o cumprimento de metas e prazos acordados e investigar as razões de possíveis descumprimentos. Propõe-se a criação de um Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (CNDPHA), integrando a secretaria citada e tendo como atribuições: analisar, sugerir e monitorar as políticas públicas na área, expedir recomendações a entidades públicas e privadas e investigar denúncias de violação do direito à alimentação.

O Ministério Público também vem desempenhando papel de destaque na promoção do direito, por sua prerrogativa de instaurar processos de inquérito civil público, pelos quais reúne informação e investiga possíveis irregularidades ou violações de direitos, emitindo recomendações ao poder público. A ação civil pública é um outro instrumento jurídico previsto na Constituição Federal e pode ser solicitada por um estado da Federação, um município, uma organização não-governamental ou uma empresa pública. Essa ação tem a prerrogativa de prever mecanismos de reparação do dano, podendo obrigar o Estado a implementar um determinado programa ou serviço para garantir o direito humano à alimentação.

Algumas conclusões

A conjuntura brasileira atual tem evidenciado a retomada vigorosa da questão alimentar e nutricional como tema prioritário. A criação de uma Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, uma das proposições presentes no âmbito da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e o estabelecimento de princípios básicos para a gestão e o financiamento de um sistema nacional de SAN configuram uma perspectiva inovadora. Mas é importante, neste cenário de florescimento de novas propostas, não perder de vista os sólidos vínculos entre segurança humana, segurança alimentar e seguridade social no país.

Trata-se, assim, de aproveitar este momento rico de possibilidades para reafirmar o compromisso com a idéia de interdependência dos problemas sociais. Ao mesmo tempo, além de consensos construídos e consolidados, é importante reconhecer disputas, interesses divergentes e fortes antagonismos. Identificar novas estruturas de incentivo e novas formas de cooperação para o fortalecimento de compromissos comuns é tarefa inescapável.

Se falar do direito à alimentação é também estabelecer uma aproximação com outros direitos – acesso a renda, terra, educação, atenção à saúde, habitação, participação social e trabalho –, torna-se substantivo para o desenho e para a implementação de programas e ações públicas de alimentação e nutrição um esforço para redimensionar o chamado “edifício social do Estado” e fortalecer um planejamento e um orçamento solidário no campo da proteção social. Essa proteção seria uma estratégia capaz de garantir conexões virtuosas entre o direito do consumidor de alimentos, o direito humano à alimentação e a cidadania social.

Nesse sentido, além da necessária reflexão sobre o alimento como bem público no Brasil, tal estratégia pode garantir a emergência de novas institucionalidades no campo das políticas sociais. É possível perceber que cada enfoque do direito aqui tratado expressou-se em propostas de institucionalidades distintas – um sistema de seguridade social, um sistema de segurança alimentar e nutricional e uma plataforma nacional de direito humano à alimentação.

A perspectiva da seguridade social reforça a dimensão da segurança alimentar e nutricional para além do combate à fome e à pobreza e de ações destinadas a grupos específicos. No que se refere ao diálogo com a perspectiva do direito humano, tanto a ótica da SAN como a da seguridade social são alimentadas pela visão crítica imposta pela dimensão humana ao questionar os limites da

cidadania possível em cada contexto nacional, dadas as correlações de forças políticas e valores sociais existentes. Cada perspectiva (na dimensão da cidadania ou na humana), no entanto, só atinge seus propósitos ao ser capaz de dialogar com as estruturas político-institucionais existentes e adotar a integralidade e a intersectorialidade como princípios estratégicos. Portanto, torna-se imperiosa a necessidade de aproximação entre as diferentes dimensões, tanto do ponto de vista temático como do institucional.

O esforço em dissipar as fronteiras entre segurança alimentar, segurança humana, seguridade social e direito humano a alimentação pode, sem dúvida, forjar arenas e arranjos intersectoriais com a vocação real de promover bem-estar de maneira integrada para o conjunto da população, ainda que respeitando demandas e necessidades específicas. Nessa direção, como aponta Bauman, “o cerne da crise atual do processo político não é tanto a ausência de valores ou a confusão causada pela pluralidade de valores, mas a ausência de um agente efetivo o bastante para legitimar, promover, instalar e servir a qualquer conjunto de valores ou qualquer agenda de opções consistente e coerente” (2000, p. 80).

Nos últimos anos, agências não-governamentais, instâncias participativas da sociedade civil e diferentes atores coletivos têm se tornado esse agente efetivo de mudanças, realizando e difundindo experiências de parceria e transversalidade e inovando a gestão pública da questão alimentar. Na verdade, esse aprendizado revela os contornos das dimensões privada e pública da alimentação e os possíveis rumos para a tradução do significado social dos alimentos em projetos políticos ampliados de inclusão social.

Nesse movimento, o acesso aos alimentos com qualidade e em quantidades adequadas para os diferentes grupos sociais começa a envolver estratégias de controle de estoques, alternativas para a ampliação

da produção e comercialização de alimentos mais baratos, além de iniciativas educacionais e de promoção de capital social. Dentro da perspectiva de “convergência de ações”, o desenvolvimento de novos programas envolvendo diferentes secretarias, órgãos governamentais e instituições civis dá referências claras para a construção de atividades capazes de conjugar as várias dimensões do direito à alimentação. Neste percurso, talvez esteja presente o aprendizado necessário para a instituição de novos padrões de solidariedade social e para a luta pela cidadania plena no Brasil. ■

Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno*. São Paulo: Edusp, 1992.
- FLEURY, Sonia (Org.) *Saúde e democracia: a luta do Cebes*. São Paulo: Lemos, 1997.
- GRAHAM, D. D.; POKU, N. K. *Migration, globalisation and human security*. Londres: Routledge, 2000.
- MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Cadernos de Debate*, Campinas, vol. IV, p. 66-88, 1996.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- RORTY, Richard. *Contingência, ironia e solidariedade*. Lisboa: Presença, 1994.
- SAMAD, Ziad Abdel. Países árabes: entre a segurança nacional e a segurança humana. *Observatório da Cidadania - Medos e privações: obstáculos à segurança humana*, Rio de Janeiro, n. 8, 2004.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SEN, Amartya. *A desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Nova York: Oxford University Press, 1982.
- TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: precariedade e condições de vida. In: RAMALHO, José Ricardo; MARTINS, Heloisa de Souza. *Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- VALENTE, F. *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez, 2002.
- VIANA, Maria Lúcia Werneck Teixeira. Programa não contributivo de Seguridade Social no Brasil. 2003. Mimeo.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Universalizando direitos

Ao contrário do que reforça o ideário neoliberal, as políticas universais não são forçosamente regressivas, mas têm forte impacto na redistribuição de renda. Apesar de o Brasil continuar desenhando programas de combate à pobreza residuais e ineficazes pelos limites do seu escopo, o país deu um passo importante na direção da universalidade e da incondicionalidade ao aprovar o princípio da renda básica para todos os cidadãos e cidadãs. Este artigo elege o modelo que parece mais adequado para transitar dos programas de renda mínima para uma política de renda básica, partindo das crianças, ou seja, considerando 56 milhões de pessoas como as primeiras beneficiárias da Renda Cidadã.

Lena Lavinás¹

Com a colaboração de Marcelo Nicoll,
Cristiano Duarte e Roberto Loureiro Filho²

É notório que o sistema de proteção social latino-americano jamais se constituiu verdadeiramente num *welfare*, embora tenha se inspirado do modelo europeu nas suas origens, tomando os mesmos valores de solidariedade e coesão social (ver Draibe, 1997).³ O Brasil não é exceção nessa matéria. De cunho corporativista-meritocrático, voltado aos segmentos formais da economia, nosso sistema de proteção social se caracteriza por ainda oferecer cobertura restrita, atendendo a uma parcela reduzida da população, da qual as pessoas pobres sempre foram, *de facto*, excluídas em razão do seus vínculos instáveis e precários com o mercado de trabalho. Não sendo um grupo de pressão, sem posição socioocupacional definida, as camadas pobres da população jamais foram sistemática e regularmente be-

neficiadas, e seu atendimento sempre foi justificado como um ato humanitário ou uma moeda política.

A pobreza só aparece como questão social mais recentemente e parece reforçar um enfoque cada vez mais distante daquele – universalista – que presidiu à reestruturação dos sistemas de proteção social europeus do pós-guerra. De fato, a dimensão compensatória da proteção social parece ganhar autonomia e existência própria, desarticulada e desvinculada do sistema de seguridade social como um todo, já que as políticas de combate à pobreza passam a caminhar em paralelo e sem metas definidas, polarizadas por suas clientelas.

Tal tendência se manifesta na crise da década de 1990, reconhece Mesa-Lago (2000), quando as políticas assistenciais tradicionais, já limitadas a poucos países da região, dispondo de recursos ínfimos,⁴ são ainda mais penalizadas e passam a se restringir à implementação de uma rede mínima de proteção social (RMPS), cujo objetivo não é vencer a pobreza, mas assegurar um patamar mínimo de reprodução social que atenuar os efeitos devastadores das políticas de ajuste. Seguindo a filosofia dos programas de *safety nets*^{NR} implementados em todo o mundo em desenvolvimento pelo Banco Mundial (ver Lavinás, 2003), com apoio de

outras instituições internacionais, a grande maioria dos países do continente americano se alinha a esse tipo de intervenção focalizada e de caráter temporário, cujos benefícios são condicionados à comprovação de renda.

Nas suas três vertentes⁵ – programas de ação social (PAS), fundos de emergência social (FES) ou fundos de investimento social (FIS) –, as redes mínimas de proteção social⁶ não acusaram um desempenho satisfatório no combate à pobreza, embora, frisa Mesa-Lago, os resultados tenham sido diversos entre países. Elas seguem apresentando problemas de focalização e avaliação, não são sustentáveis e, sobretudo, não tiveram o impacto esperado na reforma da seguridade social, notadamente na sua dimensão assistencial.

O Brasil segue navegando entre águas turvas em matéria de política social e combate à pobreza, mas surpreendentemente afirma sua excepcionalidade ao dar corpo de lei ao princípio da renda básica universal para todos os seus cidadãos e cidadãs, independentemente da origem social, nível de renda, sexo, idade, crença ou qualquer outro critério distintivo de um grupo social. Afora o território estadunidense do Alasca, que garante *de jure* e *de facto* uma renda de igual valor a todas as pessoas que lá residem, financiada com os *royalties* do petróleo, nenhum outro país no mundo, além do Brasil – nem aqueles onde a

1 Doutora em Economia pela Universidade de Paris III e professora do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2 Respectivamente, economista e mestrando da Escola Nacional de Ciências Estatísticas; economista formado pela UFRJ; e aluno da graduação do IE da UFRJ.

3 Sônia Draibe reconhece, no entanto, que tal matriz sempre funcionou de modo imperfeito e deformado, quase que permanentemente em crise, o que exigia sua reestruturação. “Os sistemas de proteção social embrionários e distorcidos revelaram no passado reduzida eficácia na redução da pobreza e na reversão das fortes diferenças segmentadoras e constrangedoras da cidadania.”

4 Em termos de percentual do Produto Interno Bruto (PIB), sempre inferior a 1%.

NR Safety nets são transferências de renda compensatórias, cuja finalidade é garantir uma rede de proteção vital mínima, no plano da subsistência. São asseguradas mediante comprovação de insuficiência de renda aguda.

5 Uma breve caracterização de cada programa encontra-se em Mesa-Lago, 2000, p. 36.

6 Implementadas nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México, Peru e Uruguai.

desigualdade é incomparavelmente menor que a existente entre nós –, foi tão longe no seu compromisso com a justiça social.

Não deixa de surpreender que, a partir de 2005, estejamos adotando a renda básica de cidadania como direito universal e incondicional de todas as pessoas, brasileiras ou não, que vivem legalmente no país.⁷ Deve-se observar que isso ocorre num país no qual a universalização está, hoje, sob custódia por imperativos macroeconômicos, a sobrefocalização do gasto social é tida como o único meio de reduzir a desigualdade e de ampliar a cidadania e 80%⁸ das transferências diretas de renda são de cunho contributivo (aposentadorias e pensões), que se tornam alvo de propaladas críticas por espelharem uma estrutura regressiva – somente 2,2% dessas transferências são de natureza compensatória, sujeitas a diversas condicionalidades e destinadas a um percentual pequeno das dezenas de milhões de pobres existentes no país.

Pela Lei 10.835, todas as pessoas receberão um benefício monetário de igual valor, o que “poderá ser feito em parcelas iguais e mensais”⁹ e será “suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando-se para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias”.¹⁰ No seu parágrafo 1º, é especificado, ainda, que tal direito será implementado “em etapas”, “a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população”, sem referência a prazos para que seja alcançada a cobertura universal. Ou seja, é explicitado

na lei que tal direito considerará, de início, critérios de seletividade, contemplando as pessoas mais pobres. Essa orientação está em franca contradição com os princípios de uma renda de cidadania que, por ser incondicional, não obedece a critérios socioeconômicos de elegibilidade.

O cenário atual levanta a suspeita de que tal lei permaneça letra morta, o que não seria propriamente uma surpresa. Ora, o que está em jogo, hoje, no Brasil, é justamente a natureza do seu sistema de proteção social, que se configura, na prática, cada vez mais como residual, num misto de condicionalidades e acesso fortemente restritivo, na direção oposta ao espírito universalista-redistributivo da reforma social que levou à constituição da Seguridade Social em 1988 e que inspira e legitima a renda básica de cidadania. Em outras palavras, o quadro institucional-formal que se forjou com o intuito de consolidar um sistema sólido de proteção social e garantir princípios de justiça social parece guardar cada vez menos correspondência com a prática instituída no cotidiano da luta contra a miséria e a pobreza, subordinada aos ditames da política de estabilidade macroeconômica e geração de elevados superávits primários.

O que se propõe aqui é discutir como enfrentar o desafio de transitar da ausência de políticas universais de transferência de renda no país para a adoção da renda básica de cidadania incondicional, considerando-se a iminência de implementação da Lei 10.835, já a partir de janeiro de 2005. Para tanto, apresentamos desenhos possíveis de uma política a ser implementada gradativamente, apoiados em simulações que medem o impacto de tais transferências na redução da pobreza e da desigualdade e que foram feitas tomando parâmetros diferenciados (valor da transferência e público-alvo). Neste exercício, estaremos demonstrando que, ao contrário do que é reiteradamente salientado pelos cânones neoliberais, políticas universais não são regressivas, mas têm forte impacto redistributivo. Da mesma maneira, vamos nos posicionar perante o modelo que nos parece ser mais o adequado e oportuno, dada a sua cobertura universal e seu potencial redistributivo, e que elege, como ponto

de partida para a universalização da renda básica, as crianças brasileiras, independentemente do seu *status* socioeconômico.

Transferências diretas de renda

As transferências diretas de renda monetária a cidadãos e cidadãs pobres, sujeitas à comprovação de insuficiência de renda aguda, tornaram-se, na segunda metade da década de 1990, a grande novidade da política social brasileira. A mudança no escopo da política social e no desenho dos programas sociais compensatórios ocorreu inicialmente por força da própria Constituição de 1988, que assegurou, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), benefícios assistenciais,¹¹ a título individual, no valor de um salário mínimo, a todas as pessoas idosas¹² e às portadoras de deficiência com renda familiar *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo.¹³ Assim, os benefícios não-contributivos, que antes eram escassos, além de caracterizadamente emergenciais e *in natura* – programa do leite e a doação de cestas de alimentos (ver Lavinias e Garcia, 2004) –, ganham escala, tomando como referência o salário mínimo.

A progressão na concessão desse benefício nos últimos dez anos é surpreendente. Em 2002, foram contemplados com os benefícios da Loas 570 mil pessoas idosas e 958 mil pessoas portadoras de deficiência, somando aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, o equivalente a 25,3% das despesas do governo federal com assistência social (Ministério da Fazenda, 2003)¹⁴ e 1,75% do gasto social no seu conjunto.¹⁵ É provável que tal cobertura esteja aquém da demanda efetiva,

7 No caso das pessoas estrangeiras, elas devem ter ao menos cinco anos de residência.

8 Ver Ministério da Fazenda (2003, tabela 12, p. 59), a tabela 12, na página 59. Consideram-se, para efeito dessa estimativa, todos os benefícios derivados de contribuições, tais como salário-família, salário-maternidade, auxílio-doença, auxílio-acidente, entre outras, à exceção das aposentadorias rurais, que representam 10% do total das transferências diretas de renda.

9 Parágrafo 3º da Lei 10.835.

10 Parágrafo 2º da Lei 10.835.

11 Denominados BPCs ou Benefícios por Prestação Continuada.

12 Com idade acima de 67 anos, reduzida a 65 anos a partir de 2004.

13 À época, tentou-se estabelecer, como linha de pobreza, meio salário mínimo *per capita*, o que fatalmente elevaria significativamente o número de pessoas que receberiam benefícios. Adotou-se, assim, a linha de indigência de um quarto do salário mínimo *per capita*.

14 Ver Tabela 5, p. 39-40.

pois o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo, nada tem de automático: implica o fornecimento de comprovante de pobreza, prática hoje contestada por muitos municípios brasileiros.¹⁶ Na verdade, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é a primeira instância de reconhecimento do direito ao benefício da Loas. Quando o INSS indefere o requerimento, é freqüente atuarem as Secretarias Municipais de Assistência Social no recurso, emitindo um laudo socioeconômico a ser reencaminhado ao INSS. A decisão toma, então, caráter judicial, o que significa ônus expressivo, de tempo e custos. Uma vez deferido o pedido, a concessão do benefício tem caráter definitivo e irrevogável.

Os demais programas de transferência de renda vigentes até o fim da gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, constituíam-se, na sua maioria, em auxílios monetários temporários, na forma de bolsas,¹⁷ dirigidos a clientela específica, tal como informa a Tabela 1. Todos eles estavam sujeitos à comprovação de insuficiência de renda, sendo, portanto, *means-test*¹⁸ e tendo, como linha de pobreza, renda familiar *per capita* igual a meio salário mínimo ou menor que isso, além de condicionados ao cumprimento de exigências. Esses distintos formatos de bolsas, voltadas para o combate à pobreza, somaram, no ano de 2002 (Tabela 1), tão-somente 1,47% do gasto social, e o valor médio da transferência situou-se em torno de R\$ 40,00.¹⁹

Agregando-se as duas grandes políticas compensatórias²⁰ – Loas e *safety nets* (bolsas) – assentadas em transferências monetárias, ain-

da que de natureza distintas (aquelas são permanentes, e estas têm prazo determinado), observa-se que totalizaram pouco mais de 3% do gasto social do governo federal efetuado em 2002. Isso corresponde a aproximadamente R\$ 6,2 bilhões em valores correntes no mesmo ano. Se fôssemos dividir tais recursos pelo número estimado de pobres, cuja proporção varia entre 30% e 33% da população brasileira,²¹ que corresponde a cerca de 55 milhões de pessoas, o valor *per capita* mensal das transferências compensatórias teria sido equivalente a R\$ 9,39, ou seja, um valor indiscutivelmente baixo (cerca de R\$ 0,30 diários).

Baixo impacto na redução da pobreza

Considerando-se inexistirem no Brasil – naquele ano, hoje e desde sempre – quaisquer benefícios de caráter universal destinados a reduzir os diferenciais agudos de bem-estar e renda entre o povo brasileiro, fomentando a igualdade e a equidade, não há como não reconhecer que se gastava – e ainda se gasta – muito pouco com transferências diretas de renda não-contributivas às pessoas mais pobres. O problema não é tão-somente, como pretendem algumas pessoas, de má alocação do gasto. Excetuando-se os benefícios da Loas, no valor de um salário mínimo, cujos efeitos na redução da pobreza já foram reconhecidos – o mesmo ocorrendo com os benefícios derivados do acesso à previdência rural, de igual valor –, os demais, de valor médio bem inferior, tiveram impacto praticamente nulo na redução da pobreza e da desigualdade.

Isso indica que seria necessário gastar muito mais para reduzir a pobreza e a desigualdade de forma expressiva e contundente! É preciso aumentar o valor individual das transferências, hoje fixadas em um patamar insuficiente, dado o hiato de renda das pessoas

mais pobres e um índice de Gini dos mais elevados do mundo (0,587, segundo estimativa nossa com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/Pnad de 2001). Da mesma maneira, é preciso atender à demanda potencial, impedindo disputas entre pobres.

O desafio está em introduzir, por ocasião da efetivação da renda universal como direito de cidadania, um novo modelo de transferência de renda monetária direta, redistributivo.

O programa carro-chefe da política social do governo Luiz Inácio Lula da Silva no seu segundo ano, o Bolsa Família, carece, no entanto, dessa orientação. Marcadamente seletivo, promove, ainda assim, algumas mudanças no desenho dos programas compensatórios, buscando concluir a unificação já iniciada do que se pretende ser o sistema de transferências diretas de renda monetária, de modo a melhorar a coordenação e a gestão dos diferentes programas de combate à pobreza. Nesse processo, o Bolsa Família passa a centralizar os recursos destinados aos demais programas, lutando contra a fragmentação da ação social, além de ampliar ligeiramente sua dotação orçamentária. O valor do benefício médio mensal para as famílias sobe para R\$ 72,80. A previsão é de que venham a ser atendidas, no ano de 2004, 6,5 milhões de famílias (de um total estimado de 11,2 milhões de famílias identificadas como pobres, segundo dados do governo federal).

Resulta, portanto, que o marco regulatório de enfrentamento da questão social permanece sintomaticamente o mesmo – de regulação estática da pobreza, pois, em média, transferem-se R\$ 0,60 diários a cada membro das famílias beneficiadas (considerando-se serem elas compostas em média de quatro pessoas), como complemento de renda.

A novidade da proposta do senador Suplicy²² consiste em tentar estabelecer uma regra de transição dos programas de

15 Estimado no documento do Ministério da Fazenda em R\$ 204 bilhões em 2002 (Tabela C do anexo).

16 A título de exemplo, vale ressaltar que a Secretaria de Assistência Social (SAS) da Prefeitura de São Paulo estabeleceu como norma não conferir “certificados de pobreza”, embora essa prática continue disseminada nos municípios brasileiros.

17 A bolsa expressa um tipo de incentivo à escolarização regular das crianças, medida pela freqüência obrigatória de 90%.

18 Sujeito à comprovação de insuficiência de renda aguda.

19 Sendo o salário mínimo então vigente de R\$ 180,00, o benefício de R\$ 40,00 correspondia a cerca de 23%.

20 Deliberadamente, não incluímos entre as políticas compensatórias a aposentadoria rural, porque a consideramos de natureza distinta, uma vez que está vinculada à comprovação do trabalho assalariado rural ou em regime de exploração familiar.

21 Fonte: Ipea e Mapa da Fome II.

22 Publicada no jornal *O Globo* em 1º de junho de 2004.

A nova proposta diverge da original, que pretendia iniciar a implementação da renda de cidadania contemplando primeiramente a população idosa para depois incorporar progressivamente as gerações mais jovens (ordem etária decrescente).

Tabela 1 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETA A FAMÍLIAS POBRES (2002)

Programa	Ministério	Objetivo	% Gasto Social TOTAL*
1. Bolsa-Escola	Educação	Bolsa mensal entre R\$ 15,00 e R\$ 45,00 para famílias pobres com crianças na faixa de 6–15 anos que freqüentem a escola	0,78
2. Bolsa-Alimentação	Saúde	Bolsa mensal entre R\$ 15,00 e R\$ 45,00 para famílias pobres com gestantes ou crianças em situação de risco nutricional na faixa de 0–6 anos	0,07
3. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou Programa Bolsa Criança-Cidadã	Previdência e Assistência Social	Bolsa mensal entre R\$ 25,00 e R\$ 40,00 para famílias pobres que se comprometam a retirar suas crianças de trabalhos penosos para retornar à escola	0,25
4. Agente Jovem	Previdência e Assistência Social	Bolsa mensal de R\$ 65,00 para jovens pobres na faixa de 15–17 anos, em situação de risco que retornem à escola e atuem nas comunidades	0,02
5. Bolsa-renda	Integração Nacional	Auxílio mensal de R\$ 60,00 para famílias pobres vítimas da seca no Nordeste, que mantenham as crianças nas escolas	0,04
6. Auxílio-Gás	Minas e Energia	Auxílio mensal para famílias pobres para aquisição de GLP (gás de cozinha)	0,31

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2003.

* Valor total do Gasto Social do Governo Federal em 2002: R\$ 204,2 bilhões ou 15,16% do PIB.

transferência direta de renda em direção à política de renda cidadã, em consonância com a nova lei. Defende que o programa Bolsa Família seja imediatamente estendido ao seu público-alvo potencial (11,2 milhões de famílias), que deve ser atendido apenas em 2006, mediante um benefício individual no valor de R\$ 40,00 a cada membro de cada uma das famílias selecionadas. Assim, seria substituído o benefício familiar pelo benefício, em tese, universal, concedido, entretanto, apenas a quem pertence a famílias que preenchem critérios e requisitos estabelecidos pelo programa, a saber: renda familiar *per capita* inferior a R\$ 90,00 mensais; cadastramento detalhado mediante registro da declaração dos bens e equipamentos eletrodomésticos, que permita inferir se a posse deles é compatível com a renda declarada; obrigatoriedade das contrapartidas exigidas para permanência no programa. Tal proposta, de caráter altamente focalizado (porque é restrito ao público habilitado a integrar o Bol-

sa Família), implicaria uma despesa de R\$ 25 bilhões anuais, isto é, cinco vezes mais do que o orçamento previsto com o Bolsa Família em 2004 (R\$ 5 bilhões).

Para estimar o impacto desse desenho do renda cidadã na redução do número de pobres e no grau de desigualdade – vetores da maior relevância na eleição de qualquer programa ou política que pretenda combater de forma eficaz a pobreza –, simulamos, em relação ao ano de 2001, uma transferência de R\$ 30,00 mensais²³ para os primeiros 11,2 milhões de famílias situadas na cauda inferior da distribuição. Tomamos como linha de pobreza a renda familiar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo. Os resultados revelam que o índice de Gini cairia de 0,587 para 0,546, com efeitos diretos e benéficos até o quarto décimo da distribuição (Tabela 2). O número de pobres seria reduzido em 18,5 milhões de pessoas, e a proporção da renda dos 20% mais pobres sobre a dos 20% mais ricos passaria

de 3,1%, antes da imputação, para 6,3%. Sem dúvida, são excelentes resultados, jamais obtidos por nenhum programa social experimentado no Brasil.

Infelizmente, estamos falando de um desempenho ideal, possível apenas caso a focalização fosse perfeita, sem vazamentos, fraudes ou níveis elevados de ineficiência horizontal e vertical, amplamente reconhecidos pela própria área governamental (ver Ministério da Fazenda, 2003). Nada menos provável, já que a operacionalização e a execução de

²³ Em abril de 2004, quando iniciamos nossas simulações, o valor do salário mínimo era de R\$ 240,00. A renda mensal de R\$ 40,00, proposta pelo senador Suplicy, equivalia então a 16,67% do mínimo. Como utilizamos o ano-base de 2001 para nossas simulações, aplicamos essa mesma proporcionalidade ao salário mínimo vigente naquele ano (R\$ 180,00), o que teria resultado numa renda mensal à época de R\$ 30,00. Por isso, as simulações referentes à proposta Suplicy foram feitas com um benefício de R\$ 30,00 por indivíduo.

um programa fortemente seletivo implicariam a multiplicação de controles, que, por sua vez, elevariam os custos administrativos e acabariam por desviar recursos da atividade-fim. Todos esses aspectos são radical e absolutamente contrários ao que se define como uma renda de cidadania, cujo pressuposto fundamental e inalienável é ser incondicional. É difícil acreditar que o melhor atalho para se chegar à incondicionalidade universal seja tomar a direção oposta, cuja trilha impõe *means-tests* e contrapartidas, além de penalização das pessoas beneficiárias cuja renda familiar *per capita* varia positivamente. Elas teriam que ser desligadas por não mais se adequarem ao limite de insuficiência de renda (linha de pobreza), a menos que se estabeleçam novos critérios para regular a tolerância com tais variações, o que tende a gerar novas ineficiências.

Um benefício universal para crianças

Haveria, então, um outro modelo que escapasse à lógica focalista e, de fato, comprovasse que a universalidade caminha na contramão da regressividade? Para visualizar distintos cenários, seus custos e impactos, realizamos simulações com diferentes públicos-alvo e valores de benefícios. A síntese desses exercícios encontra-se na Tabela 4, apresentada após alguns esclarecimentos metodológicos que se fazem necessários.

Tomamos dois grupos-alvo que poderiam constituir-se alternativamente no primeiro grupo a ser contemplado para dar início à política de renda básica, de implementação progressiva. São eles: as crianças (0–16 anos) e as pessoas idosas (acima de 65 anos), por serem ambos os grupos inativos e, por isso mesmo, categorias socialmente vulneráveis. A proteção social se institui, sabemos, ao dar segurança às pessoas que não podem trabalhar. Em 2001, havia, no Brasil, 54,4 milhões de crianças nessa faixa etária e 10,2 milhões de pessoas idosas. Tais números por si sós revelam que começar pelas crianças seria mais abrangente, provocando impacto bem mais significativo.

Como mostra a Tabela 2, as crianças estão sobre-representadas nos primeiros décimos da distribuição; sua participação cai proporcional-

mente nos décimos mais altos, por motivos demográficos e de trajetória socioeconômica. A população com idade superior a 65 anos é marginal nos primeiros decis, aumentando significativamente nos dois últimos (Tabela 3). Isso mostra claramente que um grupo extremamente carente de proteção social são as crianças, pois elas são maioria nos estratos mais pobres da população. De fato, inexistem programas de apoio à família e/ou a jovens e crianças, que, à imagem do que acontece nos países europeus (ver Lavinias e Garson, 2003), assegurem transferências de renda para reduzir a vulnerabilidade e igualar oportunidades.

A população de terceira idade tem-se beneficiado de conquistas importantes no campo previdenciário, como a universalização do acesso às aposentadorias e pensões rurais, a isonomia no valor-piso das aposentadorias rurais e urbanas, a concessão de BPC (Loas) para pessoas idosas pobres. Isso explica o porquê de as famílias com pessoas idosas estarem muito pouco representadas entre os décimos mais pobres. Vale a pena assinalar que dos 10,2 milhões de pessoas idosas com mais de 65 anos apenas 9% declararam renda própria igual a zero.

Apesar da eloquência dessa primeira constatação, resolvemos ainda assim manter ambos os grupos nas nossas simulações, de

modo a testar os impactos agregados de eventuais transferências de renda. Em simultâneo, estipulamos frações do salário mínimo que poderiam servir de valor de referência à definição de uma renda básica. Consideramos, assim, valores correntes de meio salário (R\$ 90,00), um terço (R\$ 60,00) e um sexto (R\$ 30,00).

Temos, desse modo, sete colunas: a primeira apresenta a renda familiar *per capita* real por decis da distribuição, ao passo que as subsequentes informam sobre o ganho derivado da imputação de renda, segundo fração do salário mínimo e público-alvo (criança, Proposta Suplicy, pessoas idosas).

Depreende-se da Tabela 4 que privilegiar as pessoas idosas tem impacto redistributivo quase nulo, sendo até mesmo regressivo, já que uma transferência direta de renda monetária de R\$ 90,00 ou R\$ 60,00 praticamente não altera o valor da renda média observada nos primeiros décimos da distribuição, elevando-a, ao contrário, à medida que nos deslocamos para os decis superiores, como era de se esperar (porque as pessoas nessa faixa etária são em menor número e, além disso, concentram-se nas faixas de renda mais altas). Já as simulações que garantem uma renda às crianças de até 16 anos, bem como a Proposta Suplicy, mostram resultados bastante favoráveis. No caso das crianças, a progressividade é patente

Tabela 2 – Proporção de crianças de 0 a 16 anos Segundo decis de renda familiar *per capita*

1º decil	54%
2º decil	50%
9º decil	20%
10º decil	17%

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

Tabela 3 – Proporção de pessoas idosas (acima de 65 anos) Segundo decis de renda familiar *per capita*

1º decil	1%
2º decil	2%
9º decil	12%
10º decil	14%

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

e inquestionável. A renda imputada tem impacto proporcionalmente maior nos decis inferiores, em particular no primeiro, *vis-à-vis* os demais. A Proposta Suplicy registra o melhor desempenho, associando menor valor do benefício (R\$ 30,00) com aumento da renda média nos decis inferiores (do primeiro ao quarto), semelhante, portanto, ao obtido na simulação feita com um benefício universal de R\$ 60,00.

Resta saber qual o efeito de cada combinação de imputação de renda na incidência da pobreza, na diminuição do grau de desi-

gualdade e no aumento da renda das pessoas mais pobres na renda agregada. Os resultados obtidos figuram nas Tabelas 5, 6 e 7.

O número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza somava, em 2001, aproximadamente 50,8 milhões. A Tabela 5 informa que, novamente, é a Proposta Suplicy a de maior eficácia, pois retiraria da pobreza, com um benefício individual de R\$ 30,00, 18,5 milhões de pessoas, ou seja, 2 milhões a mais que uma transferência de R\$ 60,00 a todas as crianças brasileiras. As configura-

ções que partem da população com idade acima de 65 anos mostram-se inadequadas ao combate à pobreza.

Cabe estimar também como o quadro de desigualdades poderia alterar-se, medindo as variações no índice de Gini derivadas de cada proposta. Os resultados figuram na Tabela 6.

Nesse caso, observa-se uma distinção clara *vis-à-vis* com o efeito “redução da pobreza”, uma vez que a Proposta Suplicy seria menos efetiva que a atribuição de uma renda universal no valor de R\$ 60,00 às crianças de

Tabela 4 – Impactos da imputação de renda por décimos da distribuição de renda familiar *per capita* média – Brasil 2001

	Renda real	Crianças	Crianças	Crianças	Suplicy	Idosos(as)	Idosos(as)	
		R\$ 90,00	R\$ 60,00	R\$ 30,00	R\$ 30,00	R\$ 90,00	R\$ 60,00	
Decis de RFPC	1º	14,06	55,95	43,66	29,67	44,07	14,35	14,31
	2º	45,02	88,99	74,73	59,91	75,02	45,91	45,70
	3º	68,88	108,27	94,99	82,14	94,99	70,64	70,16
	4º	94,86	130,89	118,47	106,43	109,45	98,01	97,25
	5º	126,01	158,27	147,11	136,32	127,52	131,00	129,41
	6º	165,52	190,68	182,18	173,74	165,53	171,27	169,39
	7º	214,71	239,46	230,71	222,48	214,73	225,77	222,38
	8º	299,83	321,56	314,10	306,85	299,88	308,04	304,63
	9º	470,56	490,16	483,45	476,91	470,70	478,53	475,72
	10º	1.407,32	1.423,35	1.417,92	1.412,59	1.407,86	1.416,00	1.413,00

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

**Tabela 5 – Impactos da imputação de renda na redução da pobreza
Pessoas que sairiam da pobreza – Brasil 2001 (linha de pobreza – renda familiar *per capita* até meio salário mínimo)**

Distribuições	
Nº de pessoas pobres	50.800.000
Crianças (R\$ 90)	27.415.927
Crianças (R\$ 60)	16.538.573
Crianças (R\$ 30)	7.576.437
Suplicy (R\$ 30)	18.580.474
Idosos(as) (R\$ 90)	1.901.419
Idosos(as) (R\$ 60)	1.603.127

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

até 16 anos. De fato, o índice de Gini inicialmente estimado em 0,587 cairia, no primeiro caso apontado, para 0,546, ao passo que, no segundo, declinaria de forma mais acentuada para 0,537. Logo, o efeito redistribuição e combate à desigualdade seria maior empregando-se uma política universal, e não forçosamente a de recorte focalizado.

Por fim, resta calcular em que proporção as pessoas pobres ampliariam sua participação na renda agregada, mediante a transferência de uma renda de cidadania. Repetimos, neste exercício, os mesmos grupos e classes de benefícios utilizados nos anteriores. Observamos, assim, como indica a Tabela 7, que a renda dos 20% mais pobres em 2001 representava nada mais do que 3,1% da renda dos

Tabela 6 – Impactos da imputação de renda na variação do índice de Gini – Brasil 2001

Distribuições	Gini
Real	0,587
Crianças (R\$ 90)	0,516
Crianças (R\$ 60)	0,537
Crianças (R\$ 30)	0,561
Suplicy (R\$ 30)	0,546
Idosos(as) (R\$ 90)	0,583
Idosos(as) (R\$ 60)	0,584

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

20% mais ricos. A adoção da Proposta Suplicy ou da renda universal para crianças no valor de R\$ 60,00 permitiria apenas dobrar tal participação, que passaria a 6,2%, percentual significativamente melhor, mas ainda assim terrivelmente insatisfatório. Assusta reconhecer que propostas arrojadas e inéditas no tocante à mobilização de recursos num volume jamais disponibilizado nesse país possam ter impacto tão modesto na desconcentração da renda. A Tabela 7 assinala que um benefício universal de R\$ 90,00 ou de meio salário mínimo (valores correntes de 2001) concedido a 54,4 milhões de crianças (universo na faixa de 0–16 anos) pouco acrescentaria em termos de desconcentração. Redistribuir renda no Brasil parece missão quase impossível.

Julgamos que a proposta mais adequada à introdução da renda básica de cidadania no Brasil, considerados seus efeitos e custos, e mantida a visão universalista e incondicional que norteia seus valores de justiça social, seria a que contempla todas as crianças brasileiras com um benefício de R\$ 60,00 mensais. Esse benefício reduziria a pobreza em um terço, levaria a uma queda expressiva do índice de Gini, raramente observada no país nas décadas passadas, e permitiria que a renda dos 20% mais pobres dobrasse *vis-à-vis* os 20% mais ricos, além de instituir um mecanismo de proteção universal para um grupo social que jamais foi alvo, de forma conseqüente, de qualquer tipo de política social.

Tabela 7 – Impactos da imputação de renda no aumento relativo da renda das pessoas mais pobres – Proporção da renda de 20% das pessoas mais pobres sobre a renda das 20% mais ricas – Brasil 2001

Distribuições	%
Real	3,1%
Crianças (R\$ 90)	7,6%
Crianças (R\$ 60)	6,2%
Crianças (R\$ 30)	4,7%
Suplicy (R\$ 30)	6,3%
Idosos(as) (R\$ 90)	3,2%
Idosos(as) (R\$ 60)	3,2%

Fonte: Pnad/IBGE 2001.

Sabemos que amparar crianças e jovens contribui diretamente para reduzir não apenas o custo de oportunidade do trabalho infantil – justificativa dos inúmeros programas fragmentados que buscam, sem grandes resultados, costurar uma plaga ardente e jamais cicatrizada da nossa cidadania –, como permite ainda desmercantilizar (*decommodification*) parte dos custos importantes assumidos pelas famílias brasileiras, notadamente as mais pobres, na educação dos seus filhos e filhas. Estaríamos, dessa maneira, reatando nosso compromisso republicano com a construção de uma sociedade do bem-estar compartilhado.

Outra vantagem desse modelo de transição seria gerar um mecanismo automático de expansão da cobertura, pois a cada ano se incorporariam crianças e jovens que nasceram no ano fiscal de referência. Ou seja, jovens de até 16 anos contemplados com a renda básica jamais seriam destituídos desse direito, que os acompanharia, em caráter irrevogável, ao longo da vida. Isso facilitaria também planejar de forma relativamente segura e consistente os acréscimos anuais ao custo do programa e monitorar as fontes fiscais necessárias ao seu financiamento.

Possibilidades de financiamento

A pergunta incontornável e que carece de resposta é como financiar tal proposta, a partir de recursos já existentes ou de possível remanejamento. Quanto custaria a implementação integral dessa proposta (apenas custos diretos), desconsiderando-se, no presente momento, as despesas adicionais previstas a cada ano com a extensão da cobertura?

Para efeitos desse cálculo, reestimamos o número de crianças a serem contempladas com uma renda básica em 2004, corrigindo o dado de 2001 com base na taxa de crescimento populacional observada no período (5%). O universo de crianças a serem contempladas somaria 56,7 milhões em 2004. Foi também necessário ajustar o valor do benefício (R\$ 60,00 ou um terço do salário mínimo vigente em 2001) a valores de hoje, o que equivaleria a R\$ 80,00.²⁴ Com isso, o custo direto total do Renda Básica alcançaria R\$ 54,6 bilhões anuais. Essa cifra toma proporções alarmantes num

país acostumado a financiar a área social residualmente, mas nos dá a dimensão exata da desproporcionalidade do quadro de carência, desproteção e ausência de políticas universais que nos caracteriza. De imediato, parece impraticável enfrentar tal desafio. E a renda básica, enquanto benefício universal e incondicional, mais se assemelharia a mera ficção.

Difícil é, mas não impossível. Pelo lado das receitas, como alavancar recursos? Ora, as despesas previstas com programas de tipo *safety nets* em 2004 – que seriam desativados, pois estariam compensados por uma política universal voltada para a infância e juventude – somam, segundo previsões, R\$ 11,5 bilhões (incluindo o Bolsa Família que sozinho está orçado em R\$ 5 bilhões). A concessão de um benefício universal e incondicional para crianças e jovens de todas as classes sociais justificaria que fossem anuladas as isenções fiscais do Imposto de Renda com instrução,²⁵ posto que seriam em parte compensadas pela obtenção da renda básica (promovendo, portanto, desconcentração de renda). Obter-se-ia algo em torno de R\$ 900 milhões²⁶ a mais para financiamento, além de favorecer mecanismos de coesão e reciprocidade. Não é relevante em termos quantitativos, mas deve ser amealhado. Todas as pessoas são beneficiadas, e não apenas aquelas que podem deduzir despesas com ensino privado e afins, justamente por disporem de recursos para fazer valer suas preferências.

Outra fonte a ser considerada seria a suspensão da Desvinculação da Receita da União (DRU) referente ao orçamento da Seguridade Social, que é superavitário, como sabemos. Esse valor em 2004 será expressivo – conforme prevê a Receita Federal,

R\$ 46,5 bilhões –, também como reflexo do aumento na arrecadação de algumas fontes de receita do Sistema de Seguridade Social, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), cuja previsão de arrecadação para 2004 é estimada em R\$ 79 bilhões, contra R\$ 59 bilhões recolhidos em 2003. Com isso o superávit do orçamento da Seguridade Social deve ampliar sua participação no bolo da DRU, enquanto o gasto social (custeio e investimento) continua contingenciado.

Modelo de renda básica

Da mesma maneira, uma redução da taxa básica de juros na economia, compatível com a conjuntura econômica atual, permitiria uma diminuição expressiva das despesas com o pagamento dos serviços da dívida pública federal, viabilizando o financiamento do processo de implementação da renda básica. Assim, pode-se calcular o impacto dessa medida. Para tanto, considerou-se o estoque de dívida pública mobiliária federal interna atrelada a juros pós-fixados (Letras Financeiras do Tesouro) – R\$ 513 bilhões em maio de 2004. Admitindo uma redução da taxa Selic²⁷ de 16% para 14%, o serviço anual da dívida seria diminuído em R\$ 10,2 bilhões. Uma redução mais significativa, para 12%, levaria à disponibilização de R\$ 20,5 bilhões para financiamento de outros gastos, notadamente sociais.

Com isso, não é de todo impossível, embora sem dúvida engenhoso e desafiante, mobilizar recursos existentes – contingenciados ou desvinculados do orçamento social – ou previsíveis (derivados da redução da taxa de juros) numa ordem de grandeza, cuja variação permitiria introduzir o modelo proposto para dar início à renda básica no Brasil e, com ele, a uma política de renda universal. Para isso, evidentemente, é preciso redefinir as prioridades atuais do país, restabelecendo o orçamento do social, hoje cativo da ortodoxia monetarista.

Tampouco se pode desconsiderar o impacto econômico resultante da implantação dessa proposta de renda básica, que acabaria por gerar mais receita. A partir dos dados do Sistema de Contas Nacionais, elaborado pelo IBGE em 2002, e da Matriz de Insumo-Produto de Leontief, podem-se estimar os impactos diretos e indiretos do aumento do consumo final das famílias inicialmente beneficiadas, por meio da garantia de uma renda universal de R\$ 80,00 mensais a todas as crianças de até 16 anos. Tais impactos, distribuídos nos 42 setores da matriz, proporcionalmente a criação de 2,3 milhões de postos de trabalhos remunerados, gerando, por sua vez, uma renda adicional de cerca de R\$ 10 bilhões. E a retomada do crescimento econômico, que volta como prioridade à agenda nacional, por meio de políticas e programas, daria a sustentabilidade necessária à manutenção e à expansão dessa proposta.

Apesar da conjuntura bastante desfavorável à implementação de políticas verdadeiramente redistributivas, raramente estivemos tão próximos de poder instituir algo verdadeiramente novo, porque universal, e de efeitos substantivos na redução da desigualdade no país. A ocasião é esta. Desperdiçá-la pode ter custos bem mais onerosos para a nação. Custos dificilmente estimáveis: quanto custa condenar à exclusão nossas gerações futuras? ■

Referências bibliográficas

- DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? – Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas de programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, 11(4), 1997.
- LAVINAS, L. *Conditionnalité et innovation: un revenu minimum pour la scolarisation des enfants au Mozambique*. Issa, jun. 2003.
- LAVINAS, L.; GARCIA, E. H. *Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- LAVINAS, L.; GARSON, S. Gasto social: Transparência sim, *parti-pris*, não!. *Econômica*, Niterói, 2003.
- MESA-LAGO, C. *Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago, Chile: Cepal, 2000. (Series Políticas Sociales).
- MINISTÉRIO da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Gasto social no governo central. *Econômica*, Niterói, v. 5, n. 1, p. 9-69, jun. 2003.

24 O salário mínimo corrente em abril de 2004 era de R\$ 240,00.

25 Cabe observar que, para 2004, não haverá mais isenção fiscal de pessoa física com despesas relativas a dependentes.

26 A estimativa de ganho de receita com essa medida seria de aproximadamente R\$ 900 milhões, segundo o documento “Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – 2004”, SRF.

27 Taxa de juros básica da economia, estabelecida pelo Banco Central.