

desafios do desenvolvimento

www.desafios.ipea.gov.br

2015 • Ano 12 • nº 84

ipea

Exemplar do Assinante

A solução não cairá do céu

Pedir por mais chuva ajuda, mas não resolve. A saída para a crise hídrica virá de políticas públicas que garantam, de fato, o direito à água, mesmo diante da má distribuição dos recursos pelo país

Elzo Pinheiro da Silva, 68 anos, mora na vila às margens do Açude Cedro, interior de São Paulo, e só usa água de poço

Desmatamento

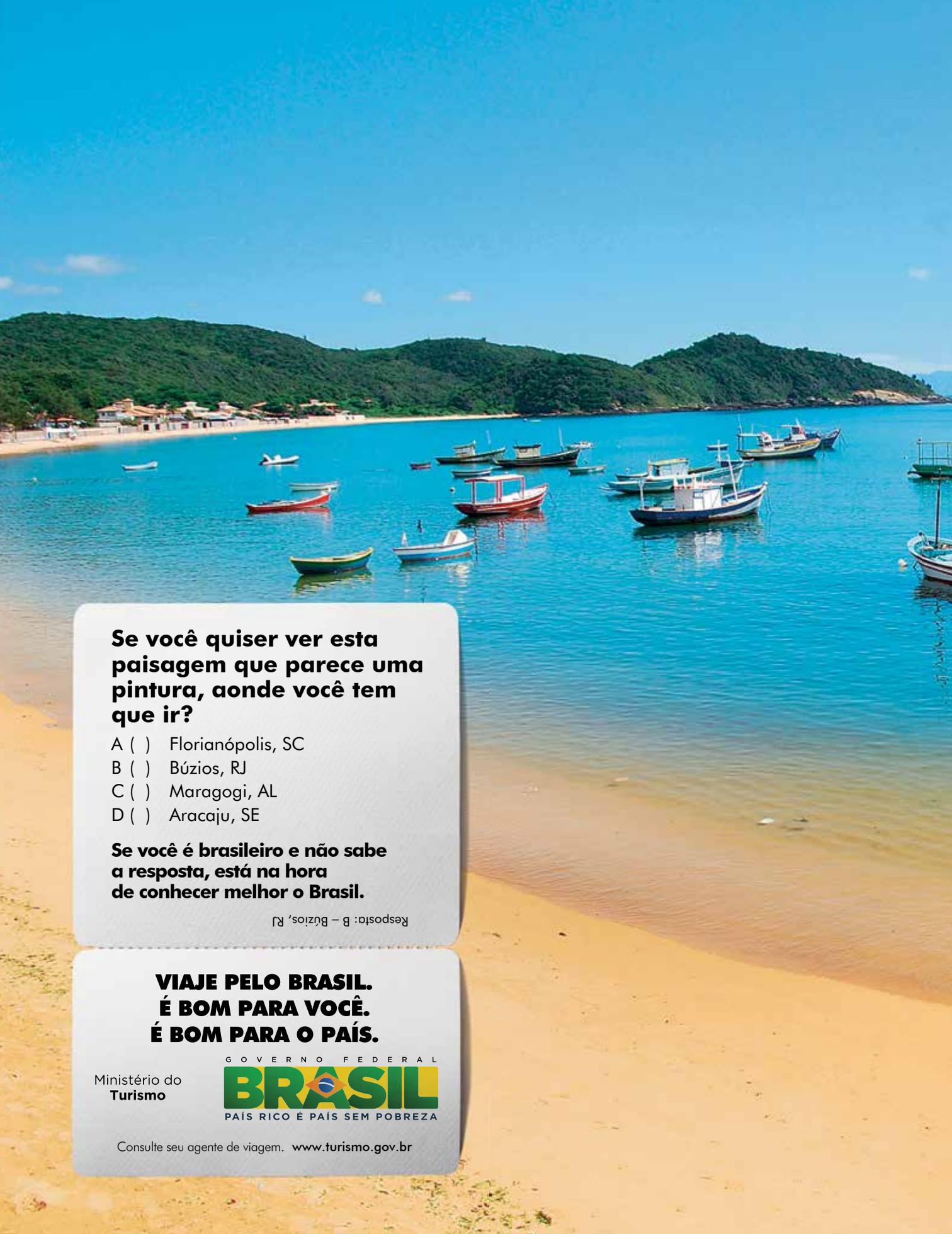
Estudo revela que, para cada 1% de floresta amazônica derrubada, anualmente, cresce 23% o número de casos de malária e de 8% a 9% o de casos de leishmaniose

Criminalidade

Pesquisa analisou os casos de 817 presos de cinco estados e mostrou que a taxa de reincidência criminal, no Brasil, é bem menor do que o que se apregoa

Segurança

Participação popular nos Conselhos de Segurança Pública ainda não virou realidade. As comunidades podem até sugerir medidas de combate à violência, mas a palavra final é sempre da polícia



Se você quiser ver esta paisagem que parece uma pintura, aonde você tem que ir?

- A () Florianópolis, SC
- B () Búzios, RJ
- C () Maragogi, AL
- D () Aracaju, SE

Se você é brasileiro e não sabe a resposta, está na hora de conhecer melhor o Brasil.

Resposta: B – Búzios, RJ

**VIAJE PELO BRASIL.
É BOM PARA VOCÊ.
É BOM PARA O PAÍS.**

Ministério do
Turismo

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Consulte seu agente de viagem. www.turismo.gov.br



DIRETOR-GERAL João Cláudio Garcia

CONSELHO EDITORIAL Aguinaldo Nogueira Maciente, André Gustavo de Miranda Pinell Alves, Antonio Lassance, Estêvão Kopschitz Xavier Bastos, Fabio Ferreira Batista, Fabio Monteiro Vaz, Felix Garcia Lopez Jr, Herton Ellery Araújo, João Cláudio Garcia, Leonardo Monteiro Monasterio, Lucas Ferreira Mation, Marcio Bruno Ribeiro, Maria da Piedade Moraes, Marina Nery, Pedro Herculanio G. Ferreira de Souza, Veruska da Silva Costa, Vitória Gehre

REDAÇÃO

DIRETOR-EXECUTIVO Francisco Alves de Amorim

EDITOR-CHEFE Marcio Chalita

REPÓRTERES Caetano Manenti, Deborah Trevizan, Mariana Paulino, João Cláudio Garcia, Renata de Paula e Wilson Santos

FOTOGRAFIA João Viana, Agência Brasil, Dollar Photo Club

EDITOR DE ARTE/FINALIZAÇÃO Elton Mark

REVISÃO Washington Sidney

COLABORAÇÃO

Jusciane Matos, Maria da Piedade Moraes, Carlos Henrique L. Corseuil, Leila Poserato Garcia, Pedro Humberto Bruno de Carvalho Júnior, David Sauri, Lara Palau, Maria Vallés e Constantino Cronemberger Mendes

CARTAS PARA A REDAÇÃO

SBS Quadra 01, Bloco J, Edifício BNDES, sala 1517

CEP 70076-900 — Brasília, DF

desafios@ipea.gov.br

IMPRESSÃO Portal Print

AS OPINIÕES EMITIDAS NESTA PUBLICAÇÃO SÃO DE EXCLUSIVA E DE INTEIRA RESPONSABILIDADE DOS AUTORES, NÃO EXPRIMINDO, NECESSARIAMENTE, O PONTO DE VISTA DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea), OU DA SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

É PERMITIDA A REPRODUÇÃO DA REVISTA,
DESDE QUE CITADA A FONTE

DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO (ISSN 1806-9363) É UMA PUBLICAÇÃO DO IPEA PRODUZIDA PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — IBAP, EM COLABORAÇÃO COM TÉCNICOS DO IPEA



INSTITUTO BRASILEIRO DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Carta ao leitor

Cerca de 40 milhões de latino-americanos não têm água potável e 117 milhões carecem de instalações sanitárias. Em todo o mundo, são 663 milhões sem água tratada e uma em cada três pessoas sem acesso à rede de esgoto, o que obriga 946 milhões de pessoas a fazerem suas necessidades a céu aberto. É estarrecedor, mesmo. A ONU diz que a água é um bem público, um direito humano, mas os governos, por diversas razões, não priorizam políticas que melhorem essa situação.

Por que isso acontece? O que falta fazer? Por que a água, um bem público disponível na natureza, tornou-se motivo de disputas e agrava o quadro das injustiças sociais? As respostas estão no livro *O Direito à Água como Política Pública na América Latina*, publicação que acaba de ser lançada pelo Ipea, trabalho organizado pelos pesquisadores José Esteban Castro, Léo Heller e Maria da Piedade Moraes.

Outro destaque da edição é a relação entre desmatamento e doenças na Região Amazônica. Trabalho dos pesquisadores Nilo Saccaro, Lucas Mation e Patrícia Sakowski revela que, para cada um por cento de floresta derrubada, o número de casos de malária cresce 23% e o de leishmaniose, de 8% a 9%.

Cientista político e sociólogo, o pesquisador do Ipea Almir Júnior coordenou um estudo para saber se os fóruns de participação popular na área de segurança funcionam. E concluiu que não. A pesquisa mostrou que as comunidades podem dar palpites e sugerir políticas públicas que ajudem a combater a violência, mas os cargos decisórios nos conselhos de segurança são sempre ocupados por oficiais das polícias militares. E a palavra final é sempre deles.

Boa leitura!

João Cláudio Garcia,
diretor-geral da revista *Desafios do Desenvolvimento*

Errata:

Na edição da revista *Desafios do Desenvolvimento* nº 83, página 71, o nome de uma das autoras do artigo *Novas estratégias locais na gestão de recursos hídricos*, estava erroneamente grafado como Lara Palau. O nome correto da professora do Departamento de Geografia da Universidade Autônoma de Barcelona é **Laura Palau**.

desafios do desenvolvimento

Sumário

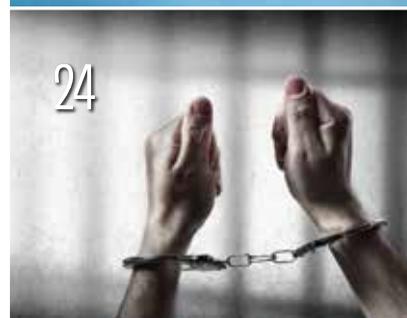
- 12 | **Abastecimento** | Direito à água enfrenta desafios
- 24 | **Criminalidade** | Reintegrar x reincidir
- 32 | **Segurança** | Conselhos: para dar mais do que apenas conselhos
- 42 | **Legislativo** | Congresso está legislando mais
- 50 | **Amazônia Legal** | A ameaça do desmatamento
- 56 | **História** | De Appomattox a Charleston
- 64 | **Melhores Práticas** | No clima da Caatinga

Seções

- 6 **Giro Ipea**
- 8 **Giro**
- 72 **Perfil**
- 82 **Circuito**
- 84 **Estante**
- 86 **Humanizando o desenvolvimento**

Artigos

- 21 **Belo Monte: condicionantes para o desenvolvimento**
Adriana Ramos
- 23 **O deslocamento forçado de populações causado por obras de hidrelétricas na América Latina**
Javier Gonzaga Valencia Hernández
- 41 **Experiências de desenvolvimento regional na América Latina e Caribe**
Paula Gomes Moreira
Guilherme Mendes Resende
- 55 **As exportações brasileiras de produtos por intensidade tecnológica**
Tulio Chiarini
- 79 **Financiamento diversificado da operação do transporte público: fundamentos econômicos**
Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho



Tânia Riago/ABr



Exportação

Escoamento rápido de cargas

O custo logístico do transporte terrestre é um dos principais fatores que determinam qual o melhor porto para escoar os produtos. Desenvolver tecnologias para a movimentação de cargas, contêineres, graneis sólidos e graneis líquidos e criar terminais especializados para cada uma dessas cargas são fundamentais para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros. É o que diz o estudo do **Ipea** *Modelando o processo de seleção dos portos para movimentação das cargas no comércio exterior brasileiro*. Atualmente, o valor do frete, custos portuários, proximidade do porto, tempo em trânsito da carga, confiabilidade, pontualidade e frequência do serviço de transporte estão entre os fatores essenciais para escolher o melhor porto de escoamento de cada produto para a exportação. E para baixar os custos dos nossos produtos.

Ressocialização

Reintegração de presos à sociedade é um desafio

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça, o Brasil tem uma população carcerária de 711.463 pessoas. Essa quantidade de presos levanta o debate sobre a capacidade do sistema prisional de contribuir para a reintegração dos detentos à sociedade, o que, teoricamente, é garantido pela Lei de Execuções Penais. No entanto, as assistências prestadas aos apenados do sistema penitenciário são mínimas e muitas vezes utilizadas apenas



ONU

como discurso, sob a alegação de que nada se pode fazer em função da falta de estrutura física e humana para implementar os serviços necessários. Essa é uma das conclusões do Texto para Discussão do **Ipea** *O Desafio da Reintegração Social do Preso*. O trabalho também mostra que alguns direitos dos presos são utilizados pelos agentes públicos como barganha, concessão de privilégios e controle de poder dentro das unidades prisionais.

Boas práticas

Selo de sustentabilidade é concedido ao Ipea

Meio ambiente é tema recorrente de debates em diversas instâncias da sociedade e uma preocupação constante de entidades, associações e também do Governo. Para contribuir com a sustentabilidade do planeta, o **Ipea** adotou uma série de ações, como reduzir a quantidade de copos descartáveis e a realização de impressões em papel reciclado utilizando a frente e o verso das folhas. Essas práticas foram reconhecidas pelo Ministério do Meio Ambiente que concedeu ao **Ipea** o selo A3P prata



e atesta o empenho do instituto no cumprimento da entrega do Relatório Anual de Implementação da Agenda Ambiental na Administração Pública. O objetivo é promover a divulgação de práticas de gestão baseadas em conceitos de sustentabilidade.

Conferências

Reuniões precisam de mais participação social

Conferências são eficientes? De certa forma, são reconhecidas como o instrumento de participação pública que mais dá voz à população, porém, segundo o estudo do **Ipea** *Organização de conferências nacionais: desafios e novas possibilidades de diálogo*, para que sejam de fato efetivas, é necessário que os espaços para diálogos, nas confe-



Wilson Dias/ABr

rências, sejam mais democráticos e participativos. A redução da quantidade de pessoas nos grupos de diálogos, por exemplo, pode ser um facilitador para que mais pessoas falem e sejam ouvidas, melhorando os trabalhos.

Saúde

SUS ajuda na redução da desigualdade

Durante Simpósio Nacional de Saúde, realizado em Brasília, o pesquisador do **Ipea** Carlos Ocké afirmou que o Sistema Único de Saúde (SUS) tem singular importância para o Brasil, em especial por garantir o desenvolvimento econômico e social do país, tendo em vista a expansão



Antônio Cruz/ABr

territorial brasileira e as desigualdades regionais. Além desses fatores, a política de saúde pública brasileira gera emprego, renda e inovação tecnológica

Boletins

Publicações abordam políticas sociais e comerciais

O **Ipea** lançou dois boletins que analisam a atual situação econômica e social do país. O primeiro texto, 19º Boletim de Economia e Política Internacional, faz uma análise das políticas comerciais, em especial da crise no Mercosul e seus desdobramentos, como resultados comerciais modestos, perda de prioridades na política externa e incapacidade de negociar acordos de preferências comerciais com economias de grande porte. A segunda publicação, 23º Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, traz um panorama das políticas sociais e de como se dá a atuação do governo na previdência social, assistência social, educação, saúde, trabalho, cultura, igualdade racial e de gênero e o desenvolvimento rural. O boletim analisou dados entre o segundo semestre de 2013 e o primeiro semestre de 2014, em especial o caso das Medidas Provisórias 664 e 665, que tratam das políticas de acesso ao seguro-desemprego e abono salarial. Presente no lançamento do Boletim de Políticas Sociais, a professora da Universidade Federal Fluminense (UFF) Célia Kerstenetzky destacou que, em termos sociais, é importante o país investir em áreas de natureza política e econômica e que o salário mínimo é fator importante para a redução das desigualdades.

Acordo

Mestrado para gestores públicos

O **Ipea** e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) assinaram um Acordo de Cooperação Técnica que irá criar o Centro de Altos Estudos e Formação em Governo. O projeto, em forma de mestrado, é um espaço para preparar assessores e dirigentes governamentais para

a formulação e a implementação de políticas públicas e estratégias para longo prazo, assim como a criação e a disseminação de conhecimento sobre os processos de governo. Com sede na Enap, o mestrado será gratuito e serão oferecidas 40 vagas.



Educação

Investimento na qualificação do trabalhador

O Orçamento de 2016 contará com um adicional de R\$ 607 milhões a serem investidos na qualificação dos trabalhadores brasileiros. O montante foi aprovado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), o qual determinou ainda que, do total, R\$ 427 milhões serão destinados ao Programa Nacional de Qualificação Profissional (PNQ). O restante, R\$ 180 milhões, será reservado para a Universidade do Trabalhador, uma espécie de curso de qualificação a distância que será instalado pelo Ministério do Trabalho ainda em 2015. A universidade funcionará com as características de curso a distância elaborado por instituições de nível superior públicas, como a Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Saúde

Fabricação própria de equipamentos para radioterapia

O Brasil será o primeiro país da América Latina a ter fábrica de produção de aceleradores lineares, ou seja, equipamentos para radioterapia utilizados no tratamento de câncer. A fábrica é resultado do acordo realizado entre o Ministério da Saúde e a empresa Varian Medical Systems. A unidade brasileira será a terceira no mundo a produzir esse material. Além do investimento na saúde,



a fábrica será um incentivador do fortalecimento tecnológico do país. A previsão é de que 65 municípios, em 22 estados, e o Distrito Federal sejam beneficiados com a fabricação própria dos equipamentos, criando novas unidades de atendimento a pessoas com câncer.



Música

Shows movimentam o turismo e a economia

Em segundo lugar no circuito de shows e festivais da América Latina, de acordo com a empresa de consultoria Pricewaterhousecoopers (PwC), o Brasil tem movimentado o turismo e, conseqüentemente, a economia. Em 2010, o turismo provocado por shows de música movimentou US\$ 165 milhões. Em 2014, foram US\$ 205 milhões. A estimativa é de que essa receita chegue aos US\$ 280 milhões em 2019. De acordo com o Ministério do Turismo, os festivais estimulam o turismo porque, o brasileiro que viaja para um determinado show aproveita para explorar a cidade, conhecer as atrações turísticas e gerar renda para a população local.

Previdência Social

Brasileiros que vivem nos EUA serão beneficiados

O acordo assinado entre o Brasil e os Estados Unidos beneficiará com previdência social 1,4 milhão de brasileiros que moram nos EUA. Quando o acordo entrar em vigor, 88,6% dos brasileiros que moram lá poderão utilizar o benefício, assim como os norte-americanos que vivem no Brasil. Estima-se que aproximadamente 44% dos brasileiros que residem em



Fábio Rodrigues/Pozzobom/ABr

outro país estejam nos EUA. Tanto brasileiros quanto norte-americanos terão direito a somar os períodos de contribuição realizados nos dois países. Dessa forma, será possível a ampliação e manutenção dos direitos previdenciários e evitar bitributação em deslocamentos temporários.

Subsídio

Pecuaristas podem comprar milho mais barato

Foi aprovada pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados a proposta que obriga o governo a vender milho para criadores de animais de pequeno porte – aves, suínos, caprinos e ovinos – a preço mais baixo. O saco de milho com 60 kg não poderá ultrapassar 3% do

salário mínimo. A medida serve para os municípios que fazem parte da área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que inclui a Região Nordeste e cidades de Minas Gerais e Espírito Santo, e só poderá ser aplicada quando o Executivo reconhecer estado de calamidade pública ou emergência.

Segurança

Penitenciárias receberão equipamentos de inspeção eletrônicos

Até o mês de novembro deste ano, as penitenciárias brasileiras receberão equipamentos de inspeção eletrônicos que irão detectar a presença de aparelhos celulares, armas, drogas e,



especialmente, evitar a revista vexatória. Os equipamentos serão entregues pelo Departamento Penitenciário (Depen) sem nenhum custo para os estados. O investimento de R\$



Tráfego

Pesquisa ajudará na melhoria das rodovias

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) fará uma pesquisa a partir de setembro – nas rodovias que administra – para identificar o volume de tráfego nas estradas. As principais informações coletadas serão a origem do motorista, características do veículo, horário da viagem e velocidade. Os dados ajudarão a administração pública a planejar obras de manutenção e projetos para a malha rodoviária brasileira. O Exército será o responsável pela aplicação da pesquisa e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) irá processar os dados. A expectativa é de que até 2016 aproximadamente dois milhões de condutores de veículos respondam ao questionário.

17 milhões foi convertido em 121 esteiras de raios-X, 564 detectores de metal portal, 2.614 detectores de metal manual e 1.120 detectores de metal banqueta.



Se você quiser ver esta paisagem de cinema, aonde você precisa ir?

- A () Pipa, RN
- B () Guarda do Embaú, SC
- C () Angra dos Reis, RJ
- D () Lençóis Maranhenses, MA

Se você é brasileiro e não sabe a resposta, está na hora de conhecer melhor o Brasil.

Resposta: D – Lençóis Maranhenses, MA

**VIAJE PELO BRASIL.
É BOM PARA VOCÊ.
É BOM PARA O PAÍS.**

Ministério do
Turismo

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Consulte seu agente de viagem. www.turismo.gov.br

ABASTECIMENTO



Direito à água enfrenta desafios

Como um bem público disponível na natureza tornou-se motivo de disputa e um agravante no quadro das injustiças sociais?

Deborah Trevizan



Pela primeira vez na história, empresas de saneamento, indústrias e pecuaristas da região de Campinas, interior de São Paulo, terão de reduzir em 20% a captação de água na bacia do rio Camanducaia. E a restrição é por tempo indeterminado, ou até que volte a chover. Por falta de chuva, a vazão no rio está em 1.320 litros/segundo, quando o normal é acima de 2.000 l/s.

Outro sistema, o Cantareira, que abastece a Grande São Paulo, opera atualmente com 13% de sua capacidade. Se não chover mais, pode entrar em alerta ou, até mesmo, ter sua captação reduzida. A situação é tão grave que o governador Geraldo Alckmin assinou portaria reconhecendo, oficialmente, que a situação hídrica na Grande São Paulo é crítica.

A medida permite que o estado suspenda as licenças de captação particulares para priorizar o abastecimento público de 20 milhões de pessoas que moram na região. Mas será que o problema é causado apenas pela falta de chuva?

Os especialistas dizem que não e apontam a má gestão dos recursos hídricos, o desmatamento, a poluição dos rios por dejetos industriais e humanos e uso da água pelas indústrias e produção agrícola como determinantes na escassez de água.

A degradação do meio ambiente, dizem, agrava o problema; a falta de políticas públicas provoca injustiças sociais. Há cidades com muita água,



Mobilização em favor de um referendo sobre o direito humano à água, em 2008, Bogotá, Colômbia

19
milhões de

pessoas que vivem em áreas urbanas,
no Brasil, não têm água potável

outras com pouca, e, mesmo onde a água é mais abundante, sua distribuição é desigual.

No Brasil, 19 milhões de pessoas que vivem em áreas urbanas não têm água potável. Outras 21 milhões que moram na zona rural também não têm

acesso à água tratada e apenas 46% dos domicílios brasileiros contam com coleta de esgoto, segundo dados da Funasa (Fundação Nacional de Saúde).

Relatório da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) mostra que cerca de 40 milhões de pessoas na América Latina (7% da população) não têm água potável, segura para o consumo humano, e mais de 20%, cerca de 117 milhões de habitantes da região, carecem de instalações sanitárias.

Outro relatório, publicado em junho pelo Programa de Monitoramento Conjunto da Oferta de Água e Esgoto da Organização Mundial da Saúde e da Unicef (JMP), destaca que, embora o mundo tenha atingido globalmente a

meta de reduzir pela metade o número de pessoas sem acesso à água, ainda falta muito para que todos tenham acesso à rede de esgoto.

Segundo o relatório, 147 países alcançaram a meta da água, 95 alcançaram a meta do esgoto e 77 conseguiram alcançar ambas as metas. Apesar dos avanços consideráveis desde 1990, ano base de comparação, 663 milhões de pessoas ainda não têm acesso à água potável, uma em cada três no mundo carece de instalações adequadas de esgoto e 946 milhões ainda defecam a céu aberto.

Na América Latina e no Caribe, onde a cobertura da água aumentou dez pontos percentuais entre 1990 e 2015, a meta da água também foi alcançada. Apenas República Dominicana, Haiti, Venezuela e Colômbia não conseguiram atingir a meta.

O Direito à Água como Política Pública na América Latina, publicação que acaba de ser lançada pelo **Ipea**, com edição dos pesquisadores José Esteban Castro, Léo Heller e Maria da Piedade Morais, aborda a “crise da água” na América Latina e, mais especificamente, no Brasil.

Para os editores, o objetivo da publicação é aumentar a base de conhecimento sobre a água, observando avanços, retrocessos e possibilidades de implantação de políticas públicas que garantam o direito à água na América Latina.

A história é antiga. No Brasil, em regiões áridas e semiáridas, no Nordeste, principalmente, a busca pela água e os problemas causados pela falta dela já são conhecidos de todos. Na América Latina também não faltam casos de escassez e má distribuição. Mas foi só em julho de 2010, após



Um dia só para ela

No dia 22 de março de 1992, a ONU criou o Dia Mundial da Água, com a publicação da Declaração Universal dos Direitos da Água.

1. A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, cada povo, cada nação, cada região, cada cidade, cada cidadão é plenamente responsável aos olhos de todos.
2. A água é a seiva de nosso planeta. Ela é condição essencial de vida de todo vegetal, animal ou ser humano. Sem ela, não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura.
3. Os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e muito limitados. Assim sendo, a água deve ser manipulada com racionalidade, precaução e parcimônia.
4. O equilíbrio e o futuro de nosso planeta dependem da preservação da água e de seus ciclos. Estes devem permanecer intactos e funcionando normalmente para garantir a continuidade da vida sobre a Terra. Este equilíbrio depende, em particular, da preservação dos mares e oceanos, por onde os ciclos começam.
5. A água não é somente herança de nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos

sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem com as gerações presentes e futuras.

6. A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo.
7. A água não deve ser desperdiçada, nem poluída, nem envenenada. De maneira geral, sua utilização deve ser feita com consciência e discernimento para que não se chegue a uma situação de esgotamento ou de deterioração da qualidade das reservas atualmente disponíveis.
8. A utilização da água implica respeito à lei. Sua proteção constitui uma obrigação jurídica para todo homem ou grupo social que a utiliza. Esta questão não deve ser ignorada nem pelo homem nem pelo Estado.
9. A gestão da água impõe um equilíbrio entre os imperativos de sua proteção e as necessidades de ordem econômica, sanitária e social.
10. O planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a Terra.

décadas de debate internacional, que a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu, formalmente, a existência do direito humano à água. Um grande avanço que não resolveu as grandes questões que envolvem o problema.

Para a técnica de Pesquisa e Planejamento do Ipea Maria Piedade Moraes, são várias as questões que precisam ser lembradas quando falamos dos problemas do acesso à água, como as lutas na América Latina, o racionamento, a má distribuição e a desigualdade social, acirrada pela má

distribuição da água. “A problemática se faz mais presente e mais complexa nas áreas semiáridas e desérticas, mas também acontece em regiões mais favorecidas em termos hidrológicos”, completa a pesquisadora.

Em 13 capítulos, o livro ressalta os vastos recursos hídricos da região, com algumas das bacias hidrográficas mais importantes do mundo, como as dos rios Amazonas, Orinoco e Prata, e a má distribuição da água em termos geográficos, já que o continente também tem grandes áreas desérticas ou semidesérticas.

No caso específico do Brasil, embora o país detenha 13% de toda a água doce disponível no mundo, a distribuição deste recurso natural é extremamente desigual no território, com 81% dos recursos hídricos do país concentrando-se na Região Hidrográfica Amazônica, onde habitam apenas 5% da população brasileira. Já as regiões hidrográficas brasileiras banhadas pelo Oceano Atlântico representam apenas 2,7% dos recursos hídricos do Brasil, embora concentrem 45,5% da população e abriguem os principais centros urbanos brasileiros, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Divulgação

ENTREVISTA

Léo Heller

Léo Heller é o relator especial da ONU para o Direito Humano à Água e ao Esgotamento Sanitário. Ele substituiu a portuguesa Catarina de Albuquerque, primeira relatora das Nações Unidas para a área



Léo Heller é professor aposentado do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e uma das referências na área de saneamento básico no país. Foi coordenador do estudo *Panorama do Saneamento Básico no Brasil*, que subsidiou a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) – considerado um marco

para a área com metas e investimentos previstos para os próximos 20 anos.

Qual o seu papel como relator especial da ONU para o Direito Humano à Água e Esgotamento Sanitário?

Léo Heller – O relator especial é integrante dos “procedimentos especiais” vinculados ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Nessa posição, o relator desenvolve uma

diversidade de atividades, como a realização de missões a diferentes países do mundo para verificar o nível do atendimento aos princípios estabelecidos pela Resolução A/RES/64/292 da Assembleia Geral da ONU. Essa resolução, publicada em julho de 2010, reconhece o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário como direito básico de todo ser humano e determina que tal acesso

“Há famílias que gastam muita água e outras que usam poucos litros e isso assume outras características, pois não é que não haja água, mas é má distribuída”

José Esteban Castro, professor de sociologia da Universidade de Newcastle, no Reino Unido



é condição essencial para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos. Outra atividade importante é a preparação e apresentação de dois relatórios anuais: um destinado à Assembleia Geral e outro ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. Esses relatórios são temáticos, no sentido de explorar diferentes dimensões do direito humano à água e ao esgotamento sanitário. Buscam aprofundar a discussão sobre as implicações do reconhecimento desse direito humano, situações de violação dos direitos, bons exemplos da gestão dos serviços e, enfim, visam a ajudar os países a estabelecer medidas e a esclarecer entendimentos para a garantia da realização desse direito humano. O relator também procura dar encaminhamento a alegações de violação de direitos humanos, com base em denúncias recebidas de diferentes partes do mundo. Em caso de violação de um ou de vários direitos

humanos, qualquer pessoa ou grupo pode recorrer aos procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos, apresentando seus relatos da situação. Após investigação, o relator, eventualmente, encaminha consulta ao governo do país implicado e, se for o caso, posteriormente, divulga declaração pública a respeito.

E quais os principais desafios?

Léo Heller – São vários os desafios para o cumprimento do direito à água e ao esgotamento sanitário, sobretudo, considerando-se que seu reconhecimento formal pelas Nações Unidas é relativamente recente. Assim, uma primeira tarefa é a de disseminar o direito, fazendo com que os países e os diversos atores sociais relacionados ao tema incorporem seus princípios nas suas legislações, políticas e práticas. É também desafiante tratar de forma substantiva esse direito no âmbito das próprias

Nações Unidas e de suas agências. Mais recentemente, uma atividade importante tem sido acompanhar e interagir com as formulações dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que vigorarão de 2016 a 2030, de tal maneira a assegurar que os princípios do direito humano à água e ao esgotamento sanitário estejam contemplados.

Para onde devem ser concentrados os maiores esforços?

Léo Heller – As maiores carências para o cumprimento do direito humano à água e ao esgotamento sanitário, certamente, localizam-se nos países e regiões mais pobres do planeta e, nesses, junto às populações mais empobrecidas e vulneráveis. Mas essas carências não são exclusivas dessas realidades, pois tem havido frequentes denúncias de violações em países desenvolvidos, sobretudo em regiões submetidas a processos

ENTREVISTA Léo Heller (continuação)

de decadência econômica, que vêm afetando grupos étnicos particulares, e em países induzidos a adotarem medidas de austeridade para o enfrentamento da crise econômica.

Qual a realidade do direito ao saneamento básico no Brasil?

Léo Heller – Em 2013, o Plano Nacional de Saneamento Básico avaliou o atendimento adequado e deficitário dos serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos. Mostrou que apenas 59,4% dos cidadãos brasileiros recebem um atendimento adequado dos serviços

de abastecimento de água, 33,9% recebem um atendimento dito “precário” e 6,8% estão sem atendimento. Essas estatísticas apontam para a necessidade de que o país melhore o seu atendimento. Porém, o Brasil não se destaca nem por ser melhor nem pior em comparação com outros países em desenvolvimento, como na maioria da América Latina. Encontram-se tendências similares em muitos desses países: o atendimento ao meio urbano é superior ao do meio rural; o atendimento em serviços de abastecimento de água é superior ao dos serviços de esgotamento sanitário. Pode-se observar também certa

cultura de prestação de serviços, que vem explicar, de certo modo, essas tendências. Pautados em lógicas de recuperação de custos a curto prazo, muitos prestadores são, naturalmente, atraídos por centros urbanos, onde se concentram muitos usuários e, de fato, usuários que asseguram maior arrecadação financeira.

E a situação do esgoto é tão preocupante quanto a da água?

Léo Heller – O mesmo Plansab revela apenas 39,7% da população brasileira recebendo um atendimento adequado de esgotos sanitários, 50,7% com

Divulgação



Manifestações pelo direito à água no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 2003 e 2005

Outro agravante, mostra a publicação, vem ocorrendo com as mudanças climáticas aceleradas, provocadas pelo aquecimento global, com forte impacto nos volumes de água disponíveis. Até mesmo as grandes bacias hidrográficas estão sofrendo situações extremas, como a escassez de água ao longo do Amazonas ou a redução do fluxo na bacia do Rio da Prata, além da contaminação das fontes de abastecimento pelos mais variados motivos, incluindo descargas de esgotos domésticos e industriais e os impactos ambientais negativos causados pela agricultura e pela mineração intensivas.

Estima-se que somente 5% do esgoto proveniente de uso urbano e industrial recebe algum tipo de tratamento antes de ser devolvido ao meio

atendimento precário e 9,6% sem atendimento, situação ainda mais preocupante que a de abastecimento de água. É preocupante a baixa cobertura por sistemas adequados em vilas e favelas e para a população rural, da mesma forma que a baixa proporção de esgotos tratados em relação ao gerado é uma das mais importantes pressões ambientais sobre os cursos de água nacionais e um comprometimento ao gozo dos direitos humanos pelas populações afetadas por essa desatenção dos responsáveis.

O Brasil passa por uma das maiores crises hídricas da história. Atingindo, até mesmo, grandes metrópoles como São Paulo. Como o senhor vê este quadro?

Léo Heller – Visitei São Paulo em abril deste ano, ocasião em que tive oportunidade de dialogar com entidades da sociedade civil e de ouvir diversos depoimentos muito dramáticos sobre a consequência das restrições do consumo de água sobre o direito da população. Chamou muito a atenção de que princípios dos direitos humanos, como o da não discriminação e igualdade; participação; transparência e acesso à informação; responsabilidade (*accountability*) e sustentabilidade, aparentemente não estavam no centro das preocupações com a gestão da crise. No caso específico do direito humano à água e ao esgoto sanitário, os

chamados “conteúdos normativos” deveriam também ser observados com atenção, em situações como a que enfrenta principalmente a Região Sudeste, incluindo os da disponibilidade, acessibilidade física, acessibilidade financeira, qualidade e segurança, aceitabilidade, privacidade e dignidade. Conforme os depoimentos apresentados, muitas pessoas afetadas, ou organizações que se ocupam das populações mais vulneráveis, relataram a experiência cotidiana de viver em tais condições. Esses depoimentos pessoais são importantes e ajudam a determinar se um caso de precariedade pode ser considerado como violação dos seus direitos humanos.

ambiente. “Na coletânea, examinamos alguns exemplos das contradições, dos conflitos e dos confrontos relacionados aos processos, com ênfase no direito à água e em suas políticas públicas implantadas em alguns países”, explica Maria da Piedade. Para José Esteban Castro, professor de sociologia da Universidade de Newcastle, no Reino Unido, e coordenador da *Rede Waterlat* (uma rede de ensino, pesquisa e intervenção no campo da política e da gestão da água), a América Latina é um território que, historicamente, tem sido palco de lutas pela água por ter alguns locais onde o bem é escasso, mas concentra um grande número de pessoas, como o Nordeste do Brasil e o sul do México.

Ele lembra que, às vezes, há água suficiente, mas não é bem distribuída. “Há famílias que gastam muita água e outras que usam poucos litros e isso assume outras características, pois não é que não haja água, mas é mal distribuída”, diz.

Para Esteban, a água é um direito humano, tem de ser vista como um bem público e não como uma mercadoria, o que não ocorre. Ele cita como exemplo a escassez de água em São Paulo: “Numa cidade tão importante como São Paulo em termos de poder econômico e político, o que tem ocorrido nos últimos dois anos é emblemático, uma demonstração de como as grandes cidades não privilegiam o direito humano à água e a responsabilidade pública pelos serviços”.

O livro lembra também alguns casos latino-americanos que foram extensamente analisados na literatura como as *Guerras da Água*. Ou protestos populares contra a privatização da água, em Cochabamba, em 1999, e em La Paz-El Alto, na Bolívia, em 2005, contra a privatização dos serviços de água e esgoto no Uruguai e nos aquíferos mexicanos de Aguascalientes e Guanajuato. Na Argentina, houve uma grande mobilização social contra a contaminação da água nas províncias de Córdoba e Rio Negro. Os conflitos pelo direito à água em pequenas comunidades rurais no Peru e as formas comunitárias de gestão da água na Nicarágua e nos bairros periféricos de Caracas, Venezuela, também foram analisados.



Enchente em Xerém, Baixada Fluminense, estado do Rio de Janeiro

No Brasil, são diversos os casos citados, como o do Recife, em que um racionamento que existe há anos já se tornou regular e castiga mais quem mais precisa, comprovando a desigualdade social no acesso à água e suas implicações para a implantação do direito à água como política pública. A autora do artigo A política de racionamento de água na cidade do Recife, Brasil: Impactos e desigualdades nos assentamentos precários, Hermelinda Maria Rocha Ferreira, explica que, de acordo com o Censo de 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 50% das moradias do Recife localizadas em áreas pobres sofriam com a falta de água e esgoto, com consequentes problemas de habitabilidade e de saúde. “Nesse contexto, o abastecimento de água sob a forma de racionamento promove o agravamento das condições de vulnerabilidade advindas da falta de acesso à renda”.

O artigo mostra que as áreas pobres do Recife são submetidas a períodos

Outro caso citado é o da Baixada Fluminense, que representa uma constante fonte de problemas, com enchentes, poluição e serviços públicos deficientes, situação que desperta, historicamente, diversas iniciativas governamentais, mas sem que se tenha avançado significativamente na resolução efetiva dos problemas

mais longos de racionamento e que, apesar do acesso à água, a forma desigual de distribuição contribui para a reprodução de desigualdades sociais. “Apesar do convívio por três décadas subsequentes com o racionamento de água, existem evidências de melhorias em alguns setores no transcurso da última década, porém, persistem

situações de desigualdades, uma vez que setores em que persiste a condição de racionamento estão habitados por populações menos favorecidas socialmente”, explica Hermelinda.

Outro caso citado é o da Baixada Fluminense, que representa uma constante fonte de problemas, com enchentes, poluição e serviços públicos deficientes, situação que desperta, historicamente, diversas iniciativas governamentais, mas sem que se tenha avançado significativamente na resolução efetiva dos problemas.

As tarifas sociais e a relação entre justiça social e o acesso às redes de água e esgoto também são analisadas em artigo da pesquisadora Ana Lúcia Britto. Para ela, ter as redes de esgoto no bairro não significa para o morador de baixa renda ter acesso de qualidade aos serviços. “Isso acontece porque uma parcela expressiva da população não tem condições de pagar pelo custo dos serviços e, portanto, fica dependente de formas irregulares de acesso à água, frequentemente clandestinas e não seguras”, o que perpetua a desigualdade.

Na publicação também se analisam a privatização da água em municípios do Estado do Rio de Janeiro, a política tarifária dos serviços de água e esgoto, a venda de água envasada no Circuito das Águas, no sul de Minas Gerais, e a política de construção de um milhão de cisternas para a captação de água da chuva nas regiões semiáridas do Brasil.

Completa o livro um capítulo que trata do marco legal e normativo à luz dos Tratados sobre Direitos Humanos e Direito Ambiental Internacional e apresenta a situação do direito humano à água em nível global. 



Belo Monte: condicionantes para o desenvolvimento

Têm sido recorrentes no Brasil as críticas aos processos de licenciamento ambiental, acompanhadas de esforços para flexibilizar a legislação com a justificativa de dar agilidade aos procedimentos. O objetivo de reduzir a potencial degradação do meio ambiente por obras ou atividades com esse potencial é aspecto secundário nessa discussão. Ao invés de se propor o aprimoramento do planejamento das iniciativas, de modo a assegurar a abordagem dos temas ambientais nas fases iniciais dos empreendimentos, gerando melhores projetos e menor nível de conflitos, as propostas visam à emissão mais rápida de licenças cada vez menos efetivas em seu objetivo fundamental de assegurar mitigação e compensação dos impactos gerados.

O exemplo da vez é a hidrelétrica de Belo Monte, em Altamira (PA), a maior obra do governo federal, na qual impactos ambientais significativos foram negligenciados e condicionantes estabelecidas flagrantemente descumpridas. A obra já está praticamente concluída sem que várias das 40 condicionantes estabelecidas na licença prévia tenham sido implementadas. Questões relativas à qualidade da água, fauna e saneamento básico não estão devidamente resolvidas às vésperas da emissão da licença de operação da usina. Várias das medidas previstas para proteger os territórios indígenas (regularização fundiária e fiscalização), por exemplo, não saíram do papel. O resultado é que os povos indígenas da região vêm sofrendo com o aumento do desmatamento, riscos à segurança alimentar, piora no atendimento à saúde e perda de autonomia, entre outros impactos. Tudo isso porque o empreendedor

não cumpriu os prazos de contratação do Projeto Básico Ambiental do Componente Indígena (PBA-CI), no qual deveriam estar previstas ações para mitigar os impactos da obra nos territórios indígenas. A integridade das Terras Indígenas (TIs) está ameaçada, fruto da pressão causada pelo aumento populacional da região. A TI Cachoeira Seca, localizada na área de impacto de Belo Monte, foi, em 2013, a TI mais desmatada do Brasil. A taxa de desnutrição infantil indígena da região, que já era alta, cresceu 127%, entre 2010 e 2012.

O aumento da exploração ilegal de madeira, a destruição da atividade pesqueira da região, a perda do modo de vida ribeirinho e indígena e um atropelado processo de reassentamento de populações urbanas e rurais são outras evidências das falhas ocorridas ao longo do processo. Famílias que residem nas ilhas e margens do rio Xingu foram obrigadas a sair de suas casas e áreas produtivas sem que novas moradias garantissem condições de vida iguais ou melhores que as anteriores. Os bairros criados para reassentamento são distantes do rio, e os serviços de transporte não estão devidamente instalados, impedindo que essas famílias continuem a exercer sua principal atividade, a pesca.

Preocupa que falhas como essas, que amplificam os impactos socioambientais, ocorram em um empreendimento desse porte, em grande parte gerido pela União, financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), patrulado pela Força Nacional e fiscalizado pelo Ibama, mas que não foi capaz de garantir que um único hospital fosse entregue ao longo dos três anos de pico das obras, ou que o sistema de saneamento

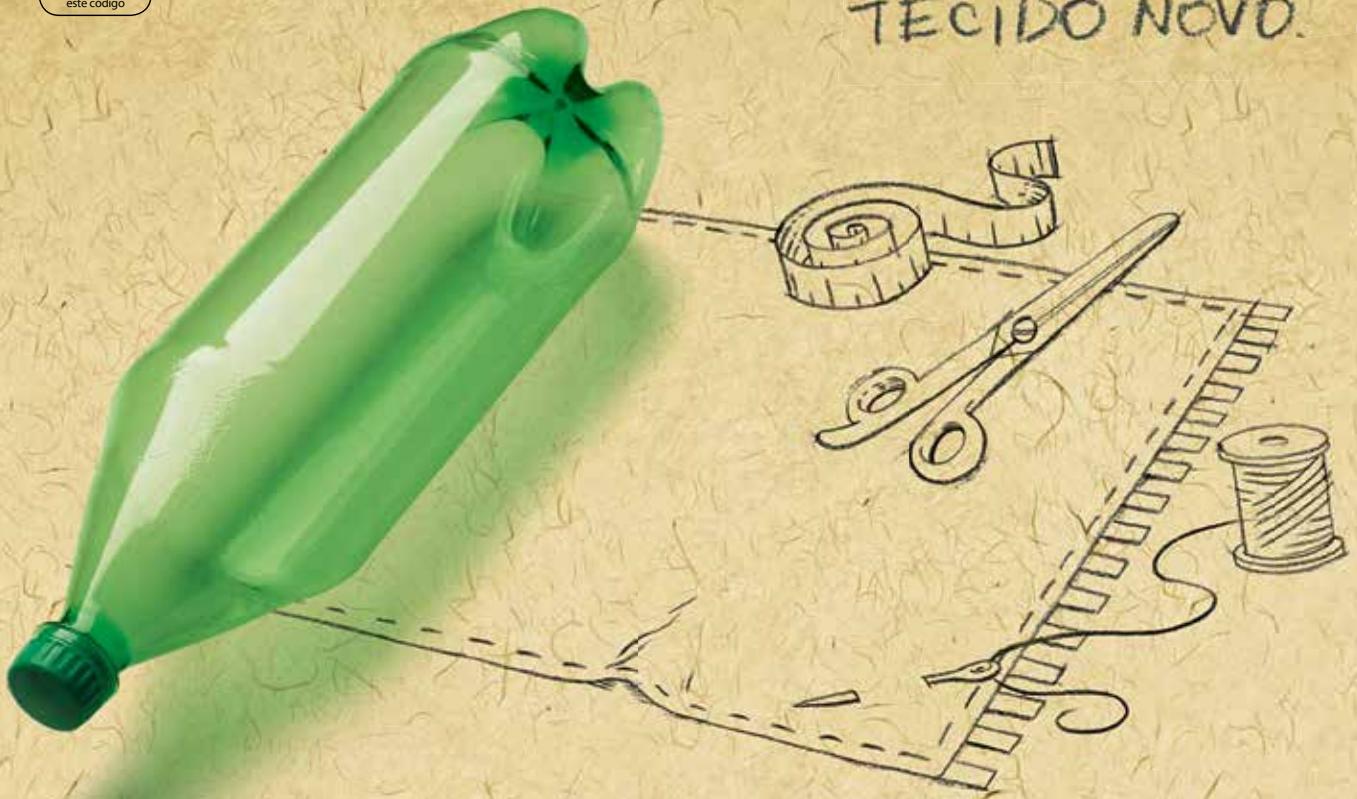
básico estivesse implantado no momento da licença de operação. A ineficácia das ações executadas para prevenir ou diminuir os impactos à sociedade local em uma obra com o volume de investimentos como a de Belo Monte demonstra claramente que o que está em questão no sistema de licenciamento ambiental não é a sua morosidade, mas a sua dificuldade de estabelecer compromissos por parte dos empreendedores e do poder público. A grande falha do licenciamento está no monitoramento do cumprimento das condicionantes estabelecidas. A dificuldade em se estabelecer espaços de controle social efetivos e um mecanismo independente de fiscalização ficou evidente no caso de Belo Monte. Apesar das previsões legais, as audiências públicas foram meramente formais, não havendo, por parte dos envolvidos, preocupação real de discutir o empreendimento com a sociedade. Além disso, o governo federal conseguiu derrubar diversas ordens judiciais que determinavam a paralisação da obra por descumprimentos legais, utilizando uma medida judicial muito comum à época da ditadura, a Suspensão de Segurança, que se baseia no argumento de que o cronograma de andamento do empreendimento é mais relevante do que os direitos das populações atingidas. Melhorar o licenciamento deve ter como objetivo fazer com que obras como Belo Monte sejam vetores reais de desenvolvimento, e não agravantes das desigualdades, como vemos hoje na região. **ii**

Adriana Ramos é coordenadora do Programa de Política e Direito Socioambiental do Instituto Socioambiental (ISA). Os dados utilizados neste artigo estão reunidos na publicação *Belo Monte — Não há condições para a Licença de Operação do Instituto Socioambiental (ISA)*, disponível em <http://isa.to/dossie-belo-monte>



Assista ao filme da campanha. Baixe o leitor de QR Code em seu celular e fotografe este código

PLÁSTICO VELHO
PODE VIRAR
TECIDO NOVO.



Garrafa PET vazia tem valor líquido e certo: reciclada, vira tecido, madeira sintética ou plástico novo de novo. Separar o lixo facilita o trabalho dos catadores e aumenta o material aproveitado. Principalmente se você limpar as embalagens por dentro, retirando toda a sujeira antes de descartá-las. Mude de atitude. Assim, você ajuda a gerar renda para quem mais precisa e poupa recursos naturais. Saiba mais no brasil.gov.br



Latas
Papéis
Plástico
Vidro



Restos de comida
Cascas e ossos
Pó de café e chá
Galhos e podas

SEPARE O LIXO E ACERTE NA LATA.

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

Ministério do
Meio Ambiente

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA



O deslocamento forçado de populações causado por obras de hidrelétricas na América Latina

A implementação de projetos e megaprojetos hidrelétricos é a origem de vários conflitos ambientais e sociais que vivem numerosas comunidades na América Latina. A intervenção das multinacionais nos megaprojetos, impulsionados por agências transnacionais, faz aumentar não só os impactos ambientais nos ecossistemas e nos territórios, mas também ameaça e enfraquece os direitos humanos, atentando contra os direitos fundamentais à dignidade humana, à vida, à saúde, ao acesso à água e a outros direitos associados ao meio ambiente.

Vários países latino-americanos estão sendo fortemente afetados em sua diversidade étnica, cultural e ambiental pelas intervenções das multinacionais por meio de projetos e megaprojetos hidrelétricos, que geram riqueza para seus acionistas e colaboradores e pobreza para a população local, perda da diversidade cultural e biológica, deterioração das condições ambientais, entre outros problemas. A experiência das comunidades assentadas nos territórios onde esses projetos hidrelétricos se instalam, é o sistemático desconhecimento dos direitos fundamentais, a perturbação de sua vida individual e social, a perda da identidade e o deslocamento forçado, situação que se agrava quando se trata de comunidades étnicas, que têm grande dependência cultural e social de seus territórios ancestrais.

Os projetos hidrelétricos constituem um dos cenários reconhecidos por pesquisadores como causadores de deslocamentos forçados de pessoas e

comunidades. Pequenos ou grandes, os projetos hidrelétricos sempre causaram o deslocamento e/ou reassentamento da população local, quer por meio de desapropriação ou despejo de seus territórios por meios legais, na forma de declaração de utilidade pública do território onde a obra será realizada, ou pelos impactos ambientais e sociais previstos ou imprevistos, que obrigam a população a se deslocar. Esse tipo de deslocamento é enquadrado pela comunidade científica internacional e por organizações protetoras dos direitos humanos dentro da categoria de *deslocados pelo desenvolvimento*. Dentre eles se podem citar aqueles deslocamentos ocasionados pela construção de barragens, reservatórios e transvases, explorações minerais e até mesmo megaprojetos urbanos.

Em um instrumento jurídico internacional, há um reconhecimento explícito do deslocamento forçado causado por projetos de “desenvolvimento”. A Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente na África (Convenção de Kampala¹), adotada em 2009, consagra no seu artigo 10 “o deslocamento induzido pela implementação dos projetos”, ou seja, leva em conta que um dos impactos produzidos pelos projetos econômicos é o deslocamento forçado e estabelece obrigações para os Estados-partes para prevenir, na medida

do possível, os deslocamentos forçados causados por projetos realizados por agentes públicos ou privados; assegurar que os interessados explorem alternativas viáveis, informando e consultando as pessoas que possam ser deslocadas por projetos; e realizar uma avaliação do impacto socioeconômico e ambiental de um projeto de desenvolvimento antes de sua realização.

Não somente existe evidência e reconhecimento científico do deslocamento forçado das populações humanas causado por projetos hidrelétricos, como também se encontram decisões judiciais e audiências perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), solicitadas por organizações sociais e não governamentais, pondo em evidência a implementação inadequada de projetos de “desenvolvimento” na América Latina, dentre eles os projetos hidrelétricos de Parota (México), Belo Monte (Brasil), Quimbo e Hidroituango (Colômbia), observando que a principal causa da violação dos direitos humanos, em especial do direito a um meio ambiente saudável, é o não cumprimento por parte dos Estados de suas obrigações em matéria de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, ao implementar políticas e autorizar projetos de mineração e energia que se convertem na origem de inúmeros conflitos socioambientais. 

¹ UNIÃO AFRICANA (2009): Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente na África (Convenção de Kampala). Cimeira Extraordinária da União Africana, realizada em Kampala, Uganda, em 22 de outubro de 2009. Tradução não oficial pela Unidade Legal Regional do Escritório para as Américas da Agência da ONU para os Refugiados- ACNUR.

Javier Gonzaga Valencia Herández é advogado, PhD em Direito Ambiental, professor adjunto, pesquisador e diretor do Centro de Pesquisas Jurídicas e Política Social da Universidade de Caldas, Colômbia, e membro da rede Waterlat-Gobacit.

Traduzido do original em espanhol por Maria da Piedade Moraes, técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Reintegrar x reincidir

Pesquisa analisou os casos de 817 presos de cinco estados e mostrou que a taxa de reincidência criminal, no Brasil, é bem menor do que o que se apregoa

Caetano Manenti



Estudo do **Ipea** calcula nova taxa de reincidência criminal no Brasil e alerta que presos encontram, no sistema penitenciário, a primeira grande barreira para a reintegração social. A pesquisa *A Reincidência Criminal no Brasil*, publicada recentemente pelo **Ipea** em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, coordenada pelo sociólogo Almir Júnior e assinada por mais cinco técnicos do Instituto, já é uma referência no assunto e traz novos elementos para a análise do complexo fenômeno no país. Afinal, por que a prisão não evita ainda mais crimes? Para começar, temos que fazer uma

reflexão sobre o termo “reincidência”. No Brasil, o debate – especialmente aquele acalorado – não costuma fazer distinção entre a reincidência penitenciária e a reincidência legal.

A reincidência penitenciária é certamente a mais comum entre as duas, já que se refere a qualquer situação na qual o cidadão tenha duas entradas no sistema penitenciário, seja por sentença já deferida ou ainda – e aí é que está a questão polêmica – por medida cautelar, como nos casos de prisão temporária ou de prisão preventiva. Portanto, não existe sequer a preocupação de averiguar se houve culpa em processo concluído, transitado em julgado.

Já a reincidência legal, a escolhida para o desenvolvimento do estudo, é mais criteriosa, como está descrito em trecho do relatório de pesquisa: “reincidência legal é, segundo a legislação, a condenação judicial por novo crime até cinco anos após a extinção da pena anterior”. A decisão de considerar reincidência apenas aquilo que se repete em um período de cinco anos adiciona novo caráter progressista à pesquisa, uma vez que, assim como a legislação nacional, pretende reduzir a estigmatização daquele que já esteve no cárcere por uma vez que seja.

No entanto, o trabalho reconhece que tal escolha impõe limites aos números também. Para calcular um novo índice de reincidência do crime brasileiro, o trabalho analisou, entre 2006 e 2011, os casos de 817 apenados em cinco estados brasileiros (Alagoas, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de

“Reincidência criminal é um dos problemas sociais gravíssimos do Brasil, ao mesmo tempo em que é muito pouco conhecido. A gente entende que o público que se encontra encarcerado deve ser o público primordial de políticas preventivas”

Almir Júnior, cientista político, sociólogo e técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea

Arquivo pessoal



Janeiro e Paraná). O resultado mostrou que, destes 817, 199 voltaram a praticar crimes depois de cumprirem a pena anterior, o que significa uma taxa de reincidência criminal de 24,4% na média ponderada.

O resultado é considerado alto pelos pesquisadores, mas fica bem abaixo do que se propaga em alto tom por muitos deputados do Congresso Nacional, que chegam a alertar para uma taxa de incríveis 70%. “A reincidência criminal é um dos problemas sociais gravíssimos do Brasil, ao mesmo tempo em que é muito pouco conhecido”, alerta Almir Júnior.

O estudo traçou um perfil do criminoso reincidente. O intuito era o de compará-lo com o não reincidente. A iniciativa, no entanto, encontrou poucas diferenças significativas nos dois grupos. A que mais se sobressai é a questão de gênero. Os homens reincidem muito mais do que as mulheres. Enquanto elas representam apenas 6,2% da população carcerária, entre os reincidentes pesquisados formaram apenas 1,5%. Além da abordagem quantitativa, a pesquisa se dedicou a um longo trabalho de campo, um profundo trabalho qualitativo que, mais do que explicar os motivos da reincidência, propôs-se a fazer uma análise dos serviços oferecidos dentro da prisão, na importante luta entre reintegração *versus* reincidência. Essa segunda etapa foi desenvolvida a partir de visitas às casas penitenciárias de três estados, mantidos em sigilo para preservar as fontes entrevistadas.

Foram ouvidos desde diretores de presídios até os próprios encarcerados, passando, especialmente, por agentes penitenciários – operadores centrais do sistema e protagonistas



“Se o Brasil não buscar um novo modelo que veja o apenado como um sujeito de direitos, sempre a transição dele, na hora de retornar para a sociedade, vai ser mais dificultosa. E vamos continuar convivendo com essa máxima de que a cadeia é a universidade do crime”

Desembargador George Lopes Leite

desta história. A pesquisa, como afirma Almir, revela uma hipertrofia de poder do sistema penitenciário, de responsabilidade do Executivo estadual, em detrimento do Judiciário: “O juiz de execuções penais seria o responsável por supervisionar os direitos dos presos. Contudo, ele não

atua dentro do presídio. Quem atua é o diretor, auxiliado pelos vários profissionais de dentro do serviço”.

O desembargador George Lopes Leite, do Distrito Federal, ex-juiz de execuções penais, corrobora essa descrição: “Os centros de observação criminológica, a comissão técnica de classificação, o diretor de presídio, todos esses opinam sobre a situação dos presos. Então, o que eles escrevem o juiz não tem capacidade de contrariar. É uma aceitação. O juiz se limita a homologar decisões de dentro do presídio”. A situação é preocupante já que, por princípio, é o Judiciário que, em última instância, resguarda o espírito legislador. E, embora muitos pensem a prisão meramente como uma ferramenta punitiva, a Lei de Execuções Penais (LEP) tem como objetivo principal a reintegração social.

O artigo 10 desta lei, por exemplo, assegura que “a assistência ao preso e



ao internado, como dever do Estado, objetiva prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, estendendo-se esta ao egresso”. É o que defende, com empolgação, Valdirene Daufemback, diretora de políticas públicas do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão do Ministério da Justiça: “Desde o primeiro dia em que uma pessoa é privada de liberdade, o Estado deveria estar pensando em como facilitar o processo de reintegração, até porque o ambiente da prisão é diverso por si só. Ele é afastado dos vínculos, da família. Então, é preciso minimizar danos e facilitar a inclusão social”.

A LEP prevê que as atenções básicas que devem ser prestadas são assistências à saúde, psicológica, educacional, jurídica, religiosa, social e material. Todos os brasileiros sabem que não é assim que funciona. A pesquisa é mais uma que comprova a falência do modelo, justamente num contexto de crescimento do número

“Não existe um levantamento nacional de critérios para acesso às assistências. Há um ponto aí, há um problema. A afirmação da pesquisa encontra respaldo em denúncias que a gente recebe”

Renato De Vito, diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional

de prisões no Brasil. De 1992 a 2013, por exemplo, a população carcerária aumentou 403%.

Segundo os últimos dados dos Depen, atualmente, são cerca de 607 mil pessoas (0,3% da população nacional e quarto maior número absoluto do mundo) cumprindo pena em 1.424 estabelecimentos penais do país. “A população brasileira tem carência tanto dentro quanto fora da penitenciária em relação ao acesso aos bens públicos e aos serviços que o Estado

brasileiro fornece. Saúde, educação e segurança, por exemplo, são serviços que não alcançam toda a população. A questão se agrava dentro da prisão por uma questão ideológica”, reflete Almir Júnior.

Se o cobertor é ainda mais curto dentro da prisão, quem são os poucos detentos que vão receber as assistências previstas na LEP? Quem são os escolhidos para estudar, trabalhar ou mesmo ter sua saúde e segurança garantidas? A pesquisa traz como resposta, em outro trecho, um triste relato de uma das penitenciárias estudadas: “Não era garantida a equidade no atendimento. Alguns direitos dos presos podiam até mesmo passar a representar fatores de privilégios, de controle e de poder no interior das unidades prisionais”.

O próprio diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional, Renato De Vito, admite que a assertiva é verdadeira: “Não existe um levantamento nacional de critérios para acesso às assistências. Há um ponto aí, há um problema. A afirmação da pesquisa encontra respaldo em denúncias que a gente recebe. Mesmo na minha trajetória profissional, eu, que sou defensor público, já recebi denúncias de critérios obscuros ou mesmo ilícitos para a disponibilização dos serviços. O que a gente defende aqui é que os estados consigam fazer a regulamentação a partir de diretrizes que sejam claras, isonômicas, legais. É claro que existem nuances em relação ao serviço. No caso da assistência à saúde, a situação clínica é um elemento que se coloca. No que diz respeito ao trabalho e à educação, também nos parece legítimo estabelecer critérios que sejam

progressivos, que premiam as pessoas que não tenham falta grave, que não tenham nenhuma intercorrência no seu cumprimento”.

Trechos dos relatórios dos pesquisadores ou das entrevistas realizadas com agentes operadores do sistema e ainda com os próprios apenados – todos com suas identidades preservadas – revelam elementos importantes que podem explicar as origens da tragédia do sistema penitenciário. Sobre o caso específico de uma penitenciária, a pesquisadora relata: “Não havia distribuição satisfatória de comida. Assim, o juiz autorizou que as famílias levassem mais comida”. Ao passo que o agente penitenciário da mesma unidade completa: “Temos de controlar o que as visitas trazem das feiras. Muitas mulheres que vêm visitar os presos são bandidas como eles. E tentam entrar com droga, celular, cachaça”.

Nesse mesmo presídio, o agente penitenciário responsável pela saúde dos presos relata a dificuldade que é garantir esse direito básico desde os primeiros dias de detenção: “O preso já chega aqui surrado. A polícia maltrata. O preso vem maltratado, acabado. E o custo disso para o Estado é imenso. Não matou, mas maltratou a troco de nada, às vezes, por mera ignorância e brutalidade. Chegam aqui detonados e a gente tem de fazer mágica”.

Encaminhar os presos para atendimento ou exames no Sistema Único de Saúde (SUS) também é jornada inglória: “A secretaria sempre alegou que o sistema prisional era de responsabilidade estadual, mas a atenção básica é responsabilidade do município. A primeira dificuldade que encontrei foi a de convencer os órgãos públicos da



Nem todos os detentos se beneficiam dos serviços de saúde, educação e segurança dentro das prisões

responsabilidade que eles têm sobre o sistema prisional”.

O mesmo gerente relata a dificuldade de acesso à enfermaria da unidade: “Principalmente os que se encontram nos módulos mais próximos têm mais acesso. A gente não consegue acessar, nem saber se existem ou não problemas a serem solucionados nos módulos mais distantes, lá no fundão. Não temos agentes suficientes para buscar o preso lá embaixo”.

A pesquisa aponta que não há questão superior à segurança dentro do sistema penitenciário e, em nome dela, outros serviços são deixados de lado, como relata a gerente de educação de uma das unidades pesquisadas: “Para o gestor penitenciário, a prioridade é

a segurança. Em seguida, a saúde e a assistência social – que é a retirada de documento. Por último, quando dá, é que a educação é considerada. A logística das unidades não permite que ofertemos mais do que três horas por dia de aula. Aumentaram as turmas escolares, mas não aumentou o contingente de agentes. E eu preciso de escolta para que as aulas aconteçam”.

O diretor do Depen, Renato De Vitto, contesta essa hierarquização. “Não há o que vem na frente. A segurança é importante, mas todo o resto também é igualmente importante”. Dentro de todo esse resto, certamente, a questão laboral é uma das principais, já que, muitas vezes, é ela que garante ao egresso



Penitenciária de Minas Gerais fornece curso de formação profissional para ressocialização de detentos

do sistema uma vida reintegrada à sociedade.

No entanto, veja o relato dessa outra situação lamentável feito pelo gerente de laborterapia de um presídio: “Os convênios que fazemos só empregam a mão de obra daqueles que estão cumprindo pena. Quando, por exemplo, os reeducandos saem do semiaberto para o aberto, acaba a parceria, e eles ficam novamente desempregados. Enquanto está preso, tem trabalho e, de repente, quando ele deixa de ser preso, não tem mais. Falta uma política de Estado que contemple as necessidades de trabalho da população egressa”.

Essa opinião também é a da diretoria do Depen, que estuda, dentro do governo federal, um programa de

Tão difícil quanto se reintegrar no mundo lá fora, o ex-presidiário terá de vencer as memórias de um tempo terrível. Trechos das entrevistas realizadas com apenas revelam o tamanho do trauma que a pessoa poderá carregar

financiamento para ajudar os egressos do sistema. Quem revela o plano é o próprio Renato De Vitto: “Temos de pensar se faz sentido gastar tanto dinheiro enquanto a pessoa está no sistema e depois não ajudar nem mesmo com um vale-transporte”.

Valdirene Daufemback, também do departamento, revela um outro plano, o da criação de um programa que, a partir dos nove meses anteriores à saída do preso, prepare a pessoa para este momento e que, ao sair, ela encontre o suporte para superar as dificuldades iniciais, de contato com a família, moradia, alimentação e documentação. “Muitas pessoas, ainda hoje, por falta de um serviço adequado, são liberadas sem documentação, com o uniforme da unidade, sem um vale-transporte para chegar a lugar nenhum. Automaticamente, a gente empurra as pessoas para a exclusão e isso pode favorecer a reincidência”.

Tão difícil quanto se reintegrar no mundo lá fora, o ex-presidiário terá de vencer as memórias de um

tempo terrível. Trechos das entrevistas realizadas com apenados revelam o tamanho do trauma que a pessoa poderá carregar: “É uma morte em vida, o cárcere. Eu te digo: é uma coisa horrível. Quem viveu uma vida lá fora, família, amigos, trabalhos, é uma morte em vida. A gente não pode ver quem a gente quer, na hora que a gente quer, não pode comer o que a gente quer”, lamentou um condenado ao regime fechado.

Outro disse: “O sistema é uma coisa que nunca vai sair da minha cabeça. A experiência é só sofrimento e desprezo. Fica esquecido ali dentro. Só quem passa sabe, é muito sofrimento. Nós somos humilhados o tempo todo lá dentro”. Diante de todo esse panorama apresentado no estudo, os pesquisadores chamam a atenção para uma espécie de contradição existente na Lei de Execuções Penais: como reintegrar cidadãos que você isolou completamente da sociedade? Almir Júnior admite que a pesquisa não chega a uma conclusão de qual o principal modelo a ser seguido para a reintegração dos ex-detentos. No entanto, está seguro de que esse modelo penitenciário deve mudar: “Se o Brasil não buscar um novo modelo que enxergue o apenado como um sujeito de direitos, sempre a transição dele, na hora de retornar para a sociedade, vai ser dificultosa”.

Para o desembargador Georges Lopes Leite, não é apenas do poder público, mas também de toda a comunidade, a responsabilidade de ajudar nos processos de reintegração social, oferecendo ajuda, trabalho e, especialmente, desestigmatizando o ex-presidiário: “Enquanto a população não acordar que a reintegração do preso é a maior garantia que ele tem de não reincidir



“Algumas vezes, as pessoas entendem a experiência da prisão como algo isolado na vida do sujeitos, mas ela não é. Ela faz parte de um reportório de vivências, experiências, de aprendizagens e oportunidade que vão influenciar na etapa seguinte”

Valdirene Daufemback, diretora de políticas públicas do Depen

no crime, nada vai acontecer. A gente tem de saber que toda pessoa que está presa, daqui a um ou dois ou cinco ou 10 anos, vai estar na nossa esquina”.

Já Valdirene Daufemback traz uma última reflexão importante: “Algumas

vezes, as pessoas entendem a experiência da prisão como algo isolado na vida dos sujeitos, mas ela não é. Ela faz parte de um reportório de vivências, experiências, de aprendizagens e oportunidades que vão influenciar na etapa seguinte”.

A conclusão que fica é que o período na prisão tende a ser decisivo para o futuro da vida de qualquer cidadão. Fazer deste momento o mais humano possível pode ajudar a interromper o provérbio: “Errar é humano, repetir o erro é burrice”. As assistências fazem parte desses pacotes de serviços que vão gerar uma pessoa com mais capacidade ou com menos, desde a equipe psicológica até os próprios agentes carcerários. São eles que estão dentro dos presídios e que acabam repassando as informações para o juiz de execuções. **1**



Conselhos: para dar mais do que apenas conselhos

Estudo do **Ipea** mostra que a participação da sociedade nos Conselhos de Segurança Pública ainda é uma realidade distante

Caetano Manenti



J á se passaram 26 anos desde que Sandro Santos terminou seu curso na Academia de Polícia para se tornar mais um policial militar do estado do Rio de Janeiro. Hoje, atuante conselheiro da Segurança Pública fluminense, ele recorda: “Naquele tempo, era inimaginável que as universidades e seus pesquisadores tivessem acesso ao universo policial. Era uma época em que se dizia que a segurança pública era uma questão das polícias”. Além dos oficiais, políticos importantes – provavelmente, sem qualquer ingenuidade – também jogavam todo esse peso sobre as fardas. Era o mais fácil a fazer para manter a população longe do debate.

No entanto, novos ares sopravam no fim dos anos 1980. Se não atingiram

ainda as tropas, pelo menos alcançaram os marcos legais que permitiram a participação dos cidadãos comuns em diferentes áreas da Administração Pública. Mérito da Constituição de 1988, que pavimentou o caminho da criação de inúmeros conselhos Brasil afora. Se na educação, na saúde ou na cultura a criação desses espaços ainda é algo difícil de deslanchar, a construção de ambientes democráticos para debater o mais pesado dos assuntos nacionais, a Segurança Pública, trata-se de tarefa ainda mais dura. Sem qualquer cultura do debate dentro das polícias, por muito tempo foi impossível o diálogo, embora já houvesse, como no estado de São Paulo desde 1985, decretos criando Conselhos Comunitários.

Na década de 1990, ainda com muitos fantasmas da ditadura escondidos nos armários, pouco se avançou. O noticiário – recheado de casos de abusos policiais (Candelária, Diadema, etc.) – e o banguê-banguê nas ruas, especialmente em comunidades pobres, pelo contrário, acentuavam a discórdia entre comunidades e forças policiais. A literatura internacional especializada dava pistas e, enfim, as polícias brasileiras perceberam a armadilha que era carregar, sozinhas, todo o fardo da Segurança Pública nacional: “Quando você particulariza um problema tão complexo para apenas uma instituição, se algo der errado, toda a instituição terá dado errado também”, destaca Sandro, hoje capitão reformado da PM-RJ.

Rogério Santana/GRJ



“O objetivo da Polícia de Proximidade é recuperar a legitimidade e resgatar relações deterioradas. O objetivo não é focar apenas em redução dos índices de criminalidade, sem ouvir a população. Não queremos mais a polícia direcionada somente em caçar usuários de drogas, e, sim, a polícia que seja realmente próxima”

Coronel Alberto Pinheiro,
comandante-geral da PM-RJ

Foi nesse contexto que os discursos mudaram nas cúpulas das maiores secretarias de Segurança do país. Entrava em cena a política da Polícia de Proximidade, um conceito amplo que carrega um sonho, ainda hoje utópico: o de criar fortes vínculos comunitários entre a sociedade civil e as polícias.

Para se ter uma ideia de até onde esse discurso já chegou, em abril de 2015 a ONG Viva Rio publicou um caderno em que o comandante-geral da PM-RJ, coronel Alberto Pinheiro Neto, registrava: “O objetivo da Polícia de Proximidade é recuperar a legitimidade e resgatar relações deterioradas. O objetivo não é focar apenas em redução dos índices de criminalidade, sem ouvir a população. Não queremos mais a polícia direcionada somente em caçar usuários de drogas, e, sim, a polícia que seja realmente próxima. Não é a proximidade física, psicológica e emocional, mas uma proximidade dos ideais republicanos. É um sonho



A política da Polícia de Proximidade é um conceito amplo que carrega um sonho, ainda hoje utópico: o de criar fortes vínculos comunitários entre a sociedade civil e as polícias

não só nosso, como policiais, mas, acima de tudo, como cidadãos”.

O ESTUDO Cientista político e sociólogo, Almir Oliveira Júnior é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea em Brasília e, curioso pelo funcionamento

dos fóruns participativos na área da segurança, coordenou um estudo que buscou respostas em quatro capitais brasileiras (Brasília, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro). O resultado da pesquisa, em breve, se transformará em um livro e, a ver pelos relatórios, será fundamental para o avanço da democracia sobre a segurança pública ou – tão importante quanto – sobre as polícias em si.

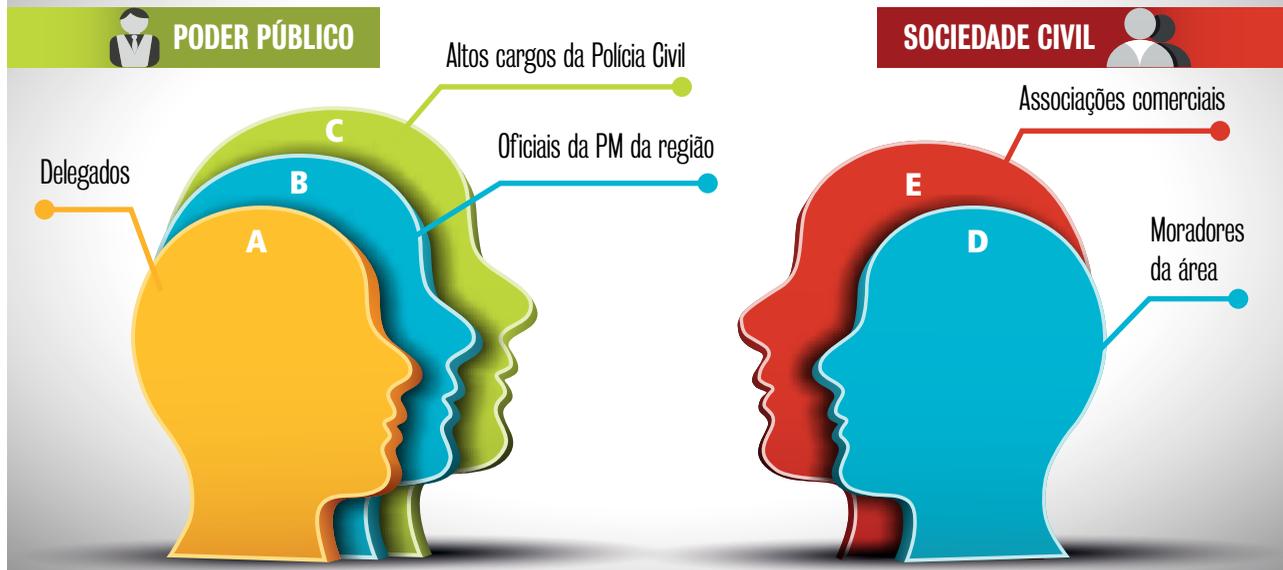
Logo no início de uma longa conversa, Almir se mostrou insatisfeito com o que constatou. “A área da segurança pública, comparando com saúde, educação, transporte, infraestrutura, é a que está mais atrasada em estratégias participativas. Para se ter uma ideia, houve apenas uma conferência nacional de políticas públicas de segurança”, lamenta o cientista.

A pesquisa mostra que, nas organizações policiais brasileiras, não houve um avanço do discurso para a prática. “Por parte das polícias, esses espaços de participação são ocupados por oficiais e outros cargos de alto escalão. Isso se traduz em ações efetivas? Isso



A correlação de forças entre polícias e a população é a questão central do debate sobre a efetividade do órgão

Os Conselhos Comunitários são apenas consultivos, sem poder deliberativo, com representantes do poder público e da sociedade civil



transforma as instituições policiais? Gera processos de aprendizado? Observamos que não. A transição é muito difícil. Não há pelo policial de rua uma valorização do “paisano” (cidadão comum) como alguém que pode melhorar sua atividade de deter a criminalidade”.

O estudo do **Ipea** investigou as duas mais importantes iniciativas em relação a conselhos participativos na área de segurança. Trata-se dos Conselhos Comunitários de Segurança, os Consegs, e ainda os Conselhos Estaduais de Segurança Pública.

OS CONSELHOS COMUNITÁRIOS Os Conselhos Comunitários são entidades circunscritas em pequenas regiões – muitas vezes coincidentes com os limites precisos de atuação dos batalhões da Polícia Militar. Eles vêm sendo implementados – com

diferentes ritmos entre as cidades pesquisadas – há quase três décadas. Os regulamentos destes conselhos, embora também variem de estado para estado, apontam para as entidades como canais privilegiados pelos quais

as secretarias de Segurança podem “auscultar” a população.

Sandro Santos, o policial reformado do início da matéria, hoje é sociólogo e trabalha na ONG Viva Rio. Para ele, a previsão da existência desses

Divulgação



Os Conselhos Comunitários são apenas consultivos, sem poder deliberativo



“Para as instituições, participação é o fato de você abrir a palavra. Só o fato de uma pessoa estar presente dando uma sugestão é uma participação? A polícia vai dizer que é. A ciência política vai dizer que não”

Anderson Moraes de Castro e Silva, sociólogo e pesquisador da UERJ

espaços é fundamental para o avanço da segurança pública no Brasil. No entanto, ele observa: “É estranho que algo que envolva a participação social seja fomentado pelo Estado. É estranho que o Estado seja a locomotiva que puxe esse processo”.

Os Conselhos Comunitários são apenas consultivos, sem poder deliberativo. Reúnem, pelo lado do poder público, oficiais da PM da região, delegados e outros altos cargos da Polícia Civil, e, pelo lado da sociedade civil, associações comerciais e moradores da área.

Como se pode imaginar, a correlação de forças entre polícias e a população é a questão central do debate sobre a efetividade do órgão. O pesquisador Almir Júnior descreve: “O órgão é um subproduto da polícia. Não tem recursos próprios. Esses conselhos, geralmente, acontecem em espaços cedidos pela própria polícia. (...) O presidente formal dos Consegs é um

representante da comunidade, mas quem preside as mesas da reunião é o comandante ou o delegado da área. O próprio desenho da participação dá um protagonismo para a polícia dirigir quais temas serão acatados ou não. Esse seria o maior problema”.

Outro pesquisador do estudo, o sociólogo Anderson Moraes de Castro e Silva, do Laboratório de Análise da Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, propõe uma reflexão anterior. Para ele, as instituições de segurança pública têm um entendimento diferenciado, em relação à ciência política, do significado do conceito ‘participação’: “Para a ciência política, participação envolve instâncias deliberativas, um conselho onde uma pessoa consegue colocar uma demanda e votar a proposta. Para as instituições, participação é o fato de você abrir a palavra. Só o fato de uma pessoa estar presente dando uma sugestão é uma participação?

A polícia vai dizer que é. A ciência política vai dizer que não”.

O estudo mostrou também que as demandas e cobranças dos Conselhos Comunitários variam sobremaneira, de acordo com o estrato social no qual a entidade está inserida. Em bairros nobres, como o Leblon, no Rio, ou a Asa Sul, em Brasília, os conselhos pressionam as polícias por mais repressão contra moradores de rua e adolescentes usuários de drogas. O estudo relata, por exemplo, um caso no conselho da área do Leblon em que foi proposta a instalação de máquinas de ponto em esquinas do bairro para fiscalizar a assiduidade dos policiais na região. Em outra situação, na prestigiada Barra da Tijuca, também no Rio, conselheiros doaram as bicicletas para o batalhão da área, provocando um complexo debate sobre os limites destes conselhos.

Em Brasília, a pesquisa se deparou com outra realidade excêntrica: a dos Conselhos Comunitários especiais para segurança específica de alguns segmentos, como os shoppings, os taxistas ou o corpo diplomático. Situações como essas ensejaram novas críticas de Almir Júnior: “A segurança

O desafio de implementar Conselhos Estaduais

A pesquisa também abordou o desenvolvimento de fóruns superiores de discussão, como os Conselhos Estaduais de segurança pública. O objetivo legal desses espaços, registrado em decretos e portarias, é similar ao dos Conselhos Comunitários, ou seja, debater e ajudar os gestores públicos a tomarem decisões. Nesses casos, a composição das entidades é ampliada. A missão é colocar, numa mesma mesa, desde o secretário de Segurança do estado até organizações ativas da sociedade civil, passando ainda por representantes dos Conselhos Comunitários, por outros órgãos da segurança, como as polícias, por outras Pastas da gestão estadual, como a Secretaria de Educação, e ainda por entidades de representação dos

trabalhadores do segmento, como os sindicatos de delegados, de policiais rodoviários, associação dos guardas municipais, etc.

Entretanto, a dura realidade é que, como aponta a pesquisa, o país ainda não tem lastro democrático suficiente para fazer desses ambientes pilares fundamentais de um plano de segurança regional ou nacional. Ainda são poucos os estados (casos de Rio de Janeiro, Goiás, Pará, por exemplo) que simplesmente possuem esse espaço constituído, mesmo que a indicação para tal tenha sido assinada pelo ex-presidente Lula no último ano de seu mandato, 2010, quando, por decreto, regulamentou a existência do Conasp, o Conselho Nacional de Segurança Pública.

Para servir de exemplo, voltamos ao Rio, que implantou há pouco mais de dois anos o Consperj, o Conselho de Segurança Pública do Rio de Janeiro, objeto da pesquisa do **Ipea** por 14 sessões no conturbado período de 12 meses, entre a metade de 2013 e a metade de 2014. Como se tratava do primeiro mandato do conselho, o estudo mostrou que houve grande dificuldade para a consolidação do arcabouço institucional.

Uma das questões que exemplificam o caso é a participação de representantes dos Conselhos Comunitários. Mesmo com mais de 60 conselhos como esses funcionando por todo o estado, foi reservada para eles apenas uma das 30 cadeiras disponíveis. Os trabalhadores da área da segurança também não

Arquivo pessoal



“A Polícia Militar presta um serviço. E quem é o seu cliente? Não é o bandido! É a comunidade, é a sociedade. Então, a PM tem de se encontrar com o seu cliente”

Cláudia Moraes, major da PM-RJ

é um bem público que tem de ser igual para todos. Quando você cria segregação deste ou daquele setor, a gente acha pernicioso”.

Já em regiões mais pobres, a comunidade, segundo o estudo, demonstra

mais “agradecimento” a gestos simples da polícia, como, por exemplo, em Bangu, no Rio, quando o delegado forneceu o número de telefone da delegacia para os conselheiros. Além disso, de acordo com Almir, nesses ambientes os pedidos da população extrapolam as responsabilidades da polícia, como a instalação de postes de luz ou passarelas.

Major da PM-RJ, Cláudia Moraes também é cientista social, servidora do Instituto de Segurança Pública, órgão da Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, e também coordenadora dos Conselhos Comunitários do estado. Entusiasmada com o modelo

engrossaram a representatividade da entidade. Na primeira eleição, houve mais vagas do que candidatas e, durante este mandato, alguns dos conselheiros deixaram de acompanhar as reuniões.

Mesmo com problemas e com pouco tempo de história, os conselheiros frequentes também têm elogios a fazer à iniciativa. No caso do Rio de Janeiro, conta o conselheiro Sandro Santos, o órgão levou à mais alta cúpula da segurança do estado duras críticas da comunidade do Complexo da Maré, que sofreu com a ocupação da Força Nacional de Segurança às vésperas da Copa. Outro momento interessante na história do Consperj foi a instalação de uma comissão temporária para avaliar as manifestações das Jornadas de Junho de 2013. Embora recheada de brigas políticas internas, a pesquisa indicou que o espaço serviu, a pedido da própria



Conselho de Segurança Pública do Rio de Janeiro, objeto da pesquisa do Ipea por 14 sessões no conturbado período de 12 meses, entre a metade de 2013 e a metade de 2014

Polícia Militar, para reflexão sobre a abrangência e a complexidade do fenômeno, ouvindo especialistas e outros diversos atores.

É consenso entre os entrevistados que, mais do que devolver resultados práticos, corroborados por estatísticas criminológicas, os

Conselhos de Segurança têm um papel de formação democrática a cumprir. Afinal, democracia não se faz por decreto. A construção a ser feita, ao que parece, é para que, um dia, os Conselhos de Segurança do país sirvam para bem mais do que apenas dar conselhos.

de conselhos, ela ressalta que a missão desses espaços é solucionar a “tensa relação” entre polícia e comunidade. “Não é simples, então você precisa ter mecanismos. A Polícia Militar presta um serviço. E quem é o seu cliente? Não é o bandido! É a comunidade, é a sociedade. Então, a PM tem de se encontrar com o seu cliente”.

Cláudia conta que a Secretaria de Segurança desenvolveu protocolos de como os Conselhos Comunitários devem proceder em suas reuniões e no momento de registrar seus encontros, mas, devido ao caráter voluntário dos conselheiros, acredita que o órgão não deve cumprir uma dura fiscali-

zação dessas entidades. Para ela, os conselhos comunitários servem como “pedra fundamental” do desenho de uma Polícia de Proximidade. “O espaço é de diálogo, sim. Há falas incisivas nas reuniões, cobranças bem incisivas. Isso é bem-vindo. Isso tem de ser entendido. O conflito não é necessariamente algo ruim. A gente não pode negar o conflito. Quando a gente ia pensar, há 30 anos, alguém questionando a autoridade de um comandante da PM ou de um delegado?”

A major ainda rebate novas críticas do estudo que questiona a polêmica obrigatoriedade de que os membros

efetivos dos conselhos não possuam antecedentes criminais. “Não vejo isso como uma questão excludente. Isso funciona em concursos para diversas áreas”, lembrou. Como desafios para o futuro, Cláudia ressalta a importância de incorporar os jovens nas discussões. Hoje em dia, o perfil dos conselheiros registra especialmente homens acima dos 50 anos. Para isso, ela pensa em desenvolver mecanismos de participação pela internet ou mesmo em aplicativos. “Mesmo assim, nada substitui o olho no olho. Muitas questões são resolvidas nesse olhar, nesse compromisso que é gerado na relação olho no olho”. **II**



Assista ao filme da campanha.

Escoe o leitor de QR Code em seu celular e fotografe este código

MUDE DE ATITUDE
E AJUDE MUITA GENTE
A GANHAR A VIDA.



Separar o lixo úmido do seco facilita o trabalho dos catadores. Limpe as embalagens por dentro, retirando toda a sujeira antes de jogar fora.

Assim, mais material é aproveitado e reciclado. Você ajuda a gerar renda para quem mais precisa e poupa recursos naturais.

Saiba mais no brasil.gov.br



Latas
Papéis
Plástico
Vidro



Restos de comida
Casca e ossos
Pó de café e chá
Galhos e podas

SEPARE O LIXO E ACERTE NA LATA

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

Ministério do
Meio Ambiente

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA



Experiências de desenvolvimento regional na América Latina e Caribe

O desenvolvimento regional assumiu, nos últimos anos, importância central na agenda dos países latino-americanos e caribenhos. Isto decorre do fato de que, cada vez mais, os governos da região percebem a centralidade do tema junto a um rol privilegiado de assuntos que fazem parte de suas agendas políticas. Da mesma forma, as transformações processadas no ambiente internacional foram fundamentais para que houvesse maior cooperação para superação das desigualdades existentes, reservadas as especificidades de cada país.

A percepção conjunta de que o compartilhamento de experiências na atual sociedade da informação é um dos melhores caminhos rumo à superação de problemas fez com que surgisse a ideia de criação de uma Rede Latino-Americana de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional (Rede).

A Rede teve seu lançamento em dezembro de 2013, em Brasília, em evento que contou com a participação de representantes de treze governos da América Latina: Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguai, México, Equador, Panamá, Peru, El Salvador e Uruguai; bem como de funcionários públicos de organizações internacionais voltadas para o tema, a exemplo do Programa Regional para a Coesão Social na América Latina (EUROSOCIAL) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Entre as suas principais frentes de atuação, até o momento, cabe citar a troca de conhecimentos e de experiências, tarefa estabelecida após a constituição de grupos de trabalho nos seguintes tópicos: estatísticas e indicadores para o monitoramento e avaliação de políticas regionais na América Latina; mecanismos de convergência

e coesão territorial e cooperação entre regiões de fronteira.

Assim, como parte dos esforços em aprofundar as trocas até então realizadas, a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea publicou uma edição especial de seu *Boletim regional, urbano e ambiental* sobre a Rede, com a compilação de artigos de gestores e acadêmicos, com vistas também à divulgação das experiências latino-americanas de instituições e países parceiros.

A partir das reuniões da Rede e da leitura do Boletim, fica evidente que há uma série de experiências de países latino-americanos que podem ser exploradas em conjunto para obter ideias e propostas práticas sobre o que se pode fazer ou evitar no que tange às políticas territoriais. Especificamente, o intercâmbio de experiências de cooperação transfronteiriça (CTF) é de suma importância para execução de estratégias bem-sucedidas. Existem ainda desafios na área que precisam ser enfrentados, derivados, sobretudo, das grandes diferenças e assimetrias entre os países da região. A cooperação transfronteiriça já ocupa um espaço importante nas relações internacionais atualmente. Isso se deve às oportunidades surgidas com o advento de fenômenos como a globalização, democratização, descentralização política, integração regional etc.

Iniciativas antes restritas ao âmbito estatal passaram a acontecer fora de suas fronteiras através de redes baseadas em interação, negociação, consenso e compromisso. Na América Latina, inclusive, organismos internacionais, a exemplo da Comunidade Andina (CAN), têm desenvolvido vários trabalhos com vistas à promoção de redes deste tipo.

O projeto EU-CAN: Apoio à Coesão Econômica e Social na Comunidade Andina

–CESCAN II, realizado em parceria com a União Europeia (UE), com previsão de funcionamento até setembro de 2015, por exemplo, tem implementado ações-piloto de Desenvolvimento em Zonas de Integração Fronteiriça na Bolívia, Peru, Colômbia e Equador, com vistas, entre outras questões, à construção de um modelo de gestão em fronteiras para os países andinos, além da criação de estatísticas de monitoramento do desenvolvimento regional em regiões tradicionalmente com pouca assistência estatal.

Recentemente, México e Guatemala também avançaram na questão da CTF mediante realização de uma reunião de trabalho, na cidade de Tapachula, em Chiapas (México), na qual foi discutido o Plano Binacional de Desenvolvimento Transfronteiriço, aprovado em 13 de março pelos países citados. A reunião teve como objetivo a aprovação de um programa de integração das fronteiras que fosse capaz de superar os desafios impostos pela grande mobilidade na área, assim como as necessidades dos que ali vivem em termos de saúde, moradia, educação e serviços básicos.

Todas as iniciativas demonstram o quanto o tema do desenvolvimento regional tem avançado para além das iniciativas tradicionais executadas pelo Estado, desafiando seu papel tradicional, ao mesmo tempo em que possibilita a transformação de conceitos como os de soberania, fronteira e divisão, que por muito tempo serviram para caracterizar as relações internacionais. 

Guilherme Mendes Resende é diretor adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e PhD pela London School of Economics and Political Science (LSE).

Paula Gomes Moreira é doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e bolsista na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Congresso está legislando mais

Movimento coincide com queda gradativa do número de Medidas Provisórias e regimes de urgência apresentados pela Presidência da República

Wilson Santos



Estudo do **Ipea** mostra que, nos últimos dez anos, houve uma redução drástica do percentual de leis de iniciativa do Poder Executivo, principalmente as chamadas Medidas Provisórias (MPs) e leis de caráter de urgência. Por consequência, é cada vez maior a participação do Poder Legislativo nas principais decisões do país.

Da promulgação da Constituição (1988) até 2004 prevaleceu, no Poder Executivo, o uso desses instrumentos legislativos (as MPs e as leis em regime de urgência), segundo a pesquisa *Processo legislativo: mudanças recentes e desafios*, do **Ipea**. Entre 1989 e 2004 (governos José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e primeira metade do governo Luiz



Da promulgação da Constituição (1988) até 2004 prevaleceu, no Poder Executivo, o uso destes instrumentos legislativos (as MPs e as leis em regime de urgência)

Inácio Lula da Silva), cerca de 60% das leis aprovadas pelo Congresso Nacional tinham origem na Presidência da República (os outros 40% eram leis de origem da Câmara, Senado ou de iniciativas populares).

A partir de 2005, houve uma tendência de queda gradativa no percentual de MPs e leis em regime de urgência expedidas pela Presidência em comparação com as leis de iniciativa do Congresso. Já a partir de 2008 (segunda metade do governo Lula e, em seguida, do governo Dilma Rousseff), conforme o estudo do **Ipea**, a proporção de MPs e leis em regime de urgência passou a ser de 30% do total de leis aprovadas pelo Congresso, em média. “Essa queda foi em decorrência não apenas da menor quantidade de leis presidenciais, mas,

Célio Azevedo



Parlamentares durante a votação do texto da Constituição



Em vários momentos da história política brasileira, como no último ano do governo Sarney (1990), nos anos da era FHC e nos primeiros anos do governo Lula (2003 e 2004), a governabilidade foi calcada, em boa parte, nas chamadas Medidas Provisórias

principalmente, de maior quantidade de leis originadas no Congresso”, aponta o estudo. A pesquisa toma como base as chamadas leis não orçamentárias, aquelas que não tratam diretamente de gastos públicos.

Em vários momentos da história política brasileira, como no último ano do governo Sarney (1990), nos anos da era FHC e nos primeiros anos do governo Lula (2003 e 2004), a governabilidade foi calcada, em boa parte, nas chamadas Medidas Provisórias. As MPs, na prática, são determinações do Presidente da República que a Câmara e o Senado são “convidados” a chancelar ou a, na pior (ou na melhor) das hipóteses, fazer alguns ajustes. As MPs são instrumentos de exceção em uma democracia.

Entretanto, em vários episódios, foram utilizadas sem parcimônia.

O trabalho do Ipea mostra que o excesso de medidas provisórias já não é tão comum. De acordo com a pesquisa, houve diminuição das medidas provisórias e também dos projetos de lei de origem do Executivo com regime de urgência, que tramitaram na Câmara e no Senado. Assim, o Congresso passou a exercer papel mais ativo. Além disso, o Congresso também ganhou maior força na definição da chamada agenda legislativa, que passou a ser com iniciativas do Poder Executivo.

Apesar disso, esse maior “protagonismo” do Congresso não chega a refletir maior qualidade das leis

Um maior protagonismo do Congresso não chega a refletir maior qualidade das leis elaboradas pela Câmara e Senado

elaboradas pela Câmara e Senado. O estudo mostra que cerca de 47% da produção parlamentar, nos últimos oito anos, trata de projetos de lei ligados a homenagens ou à criação de datas. Algo tido como secundário dentro do processo legislativo.

Na prática, as MPs são vistas como uma espécie de “puxadinho legislativo”. Isso porque o trâmite normal de um projeto de lei (PL) é encurtado com a expedição dos pedidos de urgência e das MPs. Fazendo-se uma alusão simples, os PLs podem ser considerados cidadãos comuns em uma fila de banco. E os PLs com urgência ou as MPs estão para o processo legislativo como idosos e portadores de deficiência em uma fila bancária. O problema, conforme especialistas, é que nem sempre as MPs ou os PLs com urgência têm as mesmas “necessidades” que um idoso ou portador de deficiência.

Números do Portal da Legislação do Palácio do Planalto mostram que o governo José Sarney editou uma média de 5,9 MPs por mês; Fernando Collor, 2,9; Itamar Franco, 4,2; Fernando



“Logicamente que nos últimos anos houve uma dificuldade maior de tramitação de matérias de interesse do governo, mas isso é fruto de uma base cada vez mais plural”

Deputado José Guimarães (PT-CE)

Para alguns deputados federais, no entanto, a redução da proporção das Medidas Provisórias aprovadas pelo Congresso é fruto de uma redução de poder do Executivo nos últimos anos.

Em seu 11º mandato, o decano da Câmara dos Deputados, Miro Teixeira (Pros-RJ), afirma que os números, por si só, não explicam essa maior participação da Câmara e do Senado na produção legislativa nos últimos anos. Ele aponta duas questões sintomáticas para essa redução de poder do Executivo. Na opinião de Teixeira, a base do governo ficou

Henrique Cardoso, 3,1; Lula, 3,4 e Dilma (até 2014), 2,4. A média inclui apenas as medidas provisórias de caráter não orçamentário.

Outra mudança de comportamento diz respeito ao volume de leis de origem da Presidência da República que passaram a cumprir todo o rito de análise do Congresso (análise em Plenário e comissões – veja box). Se, por um lado, 50% das leis expedidas pelo Executivo ainda são medidas provisórias, por outro, a proporção de PLs de caráter de urgência expedidos pelo Executivo caiu de uma média de 28,7%, entre os anos 1995 e 2002, para 13,8%, entre os anos 2007 e 2014. Assim, a proporção de projetos de lei da Presidência da República obrigados a passar pelo rito normal de tramitação aumentou de uma média de 9,8%, entre 1995 e 2002, para 29,1%, nos últimos oito anos.

“A medida provisória e a urgência, principalmente a regimental, foram usadas intensamente na aprovação da agenda do Executivo, levando a forte dominância presidencial na produção

legislativa e ao papel secundário, até mesmo subordinado, das comissões permanentes”, aponta o estudo. “Existia um padrão até o início dos anos 2000. Mas a partir de 2004 a coisa mudou muito”, afirmou o técnico de Planejamento e Pesquisa responsável pelo estudo do **Ipea**, Acir Almeida. Segundo ele, a comparação entre a média de medidas provisórias entre os dois mandatos de FHC e os últimos oito anos dá a dimensão mais sensível destas mudanças.

“Existe uma hipótese preliminar: o Executivo perdeu poder de agenda, o poder de definir a agenda legislativa. E isso implica uma dificuldade maior de realização de acordos dentro da coalizão de governo e, por conseguinte, de controle da agenda legislativa”, diz Almeida.

“Ou seja, uma coalizão mais coesa tem mais facilidade de delegar ao chefe do Executivo o poder de legislar, de chegar e determinar a agenda legislativa, dizer o que os parlamentares vão decidir e quando vão decidir”, complementou o pesquisador.

Agência Câmara



“Os números, por si só, dão um indicativo, mas é bom lembrar que Fernando Henrique foi eleito, em dois mandatos, em primeiro turno. E ele chegou aqui com uma maioria ampla. Isso facilitava o processo de aprovação de leis do Executivo”

Deputado Miro Teixeira (Pros-RJ)

mais heterogênea após o primeiro mandato do governo Lula. Além disso, ele ressaltou que a aprovação, em 2001, da Emenda Constitucional nº 32, que proibiu a reedição de MPs e impôs um rito sumário para sua aprovação, restaurando as prerrogativas do Congresso.

“Os números dão um indicativo, mas é bom lembrar que Fernando Henrique foi eleito, em dois mandatos, em primeiro turno. E ele chegou aqui com uma maioria ampla. Isso facilitava o processo de aprovação de leis do Executivo”, disse Teixeira.



“Já Lula e Dilma foram eleitos em segundo turno e isso, obviamente, enfraquece o governo, dificulta a formação de uma base de coalizão. Além disso, também devemos nos lembrar de que, nos últimos anos, o governo tem se utilizado de uma cooptação de parlamentares, não de coalizão de parlamentares. A coalizão é com base em ideias, em ideais. A cooptação, não. A cooptação é feita com pensamentos em cargos. Agora, muito dessa cooptação foi fruto da base de origem heterogênea que começou a ser formada na era Lula”, critica Teixeira.

“Logicamente que, nos últimos anos, houve uma dificuldade maior de tramitação de matérias de interesse do governo, mas isso é fruto de uma base cada vez mais plural”, reconhece o atual líder do governo, deputado José Guimarães (PT-CE).

Já o deputado Nilson Leitão (PSDB-MT) fez uma análise mais crítica das dificuldades que o governo tem tido de definir uma agenda legislativa. “Acho

que o governo se perdeu nos últimos anos. Querendo ou não, durante a era FHC, existia um projeto de governo muito bem definido, calcado no combate à inflação e na austeridade fiscal. Era uma base governista em que as negociações eram melhores. Mas, agora, a base do governo é totalmente desequilibrada e isso dificulta, sem dúvida nenhuma, a aprovação de medidas de interesse do Executivo”, opina o parlamentar.

No entanto, esse maior protagonismo legislativo, conforme a pesquisa, tem como grande desafio a qualidade das propostas que passaram a ser aprovadas pela Câmara. O estudo aponta, por exemplo, um dado curioso: nos últimos oito anos (2007-2014), houve um crescimento expressivo na média anual de projetos de lei que prestam homenagens, instituem datas simbólicas ou comemorativas, etc.

Somente para efeito ilustrativo, entre 1995 e 2002, o Congresso apresentava uma média de 6,3 projetos relacionados



Como funciona a tramitação de um projeto de lei

Em um sistema presidencialista, as leis são de iniciativa do Congresso Nacional. Um projeto de lei (PL) pode ter iniciativa parlamentar, presidencial ou popular. Depois de elaborado, ele passa por várias comissões, como a de Constituição e Justiça (CCJ), por exemplo, para saber se a proposta não vai de encontro à Constituição. Após aprovada pela CCJ, a matéria segue para outras comissões técnicas, dependendo da área (um projeto relacionado a direitos humanos vai para a Comissão de Direitos Humanos; um de caráter econômico vai para a Comissão de Assuntos Econômicos e assim sucessivamente).

Depois que as matérias passam pelas comissões, elas seguem para votação em Plenário. Sendo aprovadas pela Câmara e Senado, elas são encaminhadas à sanção presidencial. Quando uma proposta recebe

regime de urgência, ela “pula” determinados ritos e segue direto para o Plenário, sem necessariamente passar pelas comissões. A proposta que tramita em regime de urgência tem 45 dias para ser apreciada pelo Plenário legislativo em caso de urgência constitucional. Em caso de urgência regimental, a votação é imediata. Caso esse prazo não seja cumprido, nenhuma outra lei pode ser votada pela Câmara ou Senado. Já as Medidas Provisórias são propostas de iniciativa do Executivo que não passam por comissões permanentes, passam apenas pelas comissões mistas, formadas exclusivamente para dar parecer às MPs, e seguem direto ao Plenário. Por determinação constitucional, uma MP precisa ser apreciada pelo Legislativo em um prazo de até 60 dias, renovável por mais 60. Caso não seja votada pelo Legislativo, a MP perde automaticamente seu efeito.

Gustavo Lima / Câmara dos Deputados



“Acho que o governo se perdeu nos últimos anos. Querendo ou não, durante a era FHC existia um projeto de governo muito bem definido, calcado no combate à inflação e na austeridade fiscal”

Deputado Nilson Leitão (PSDB-MT)

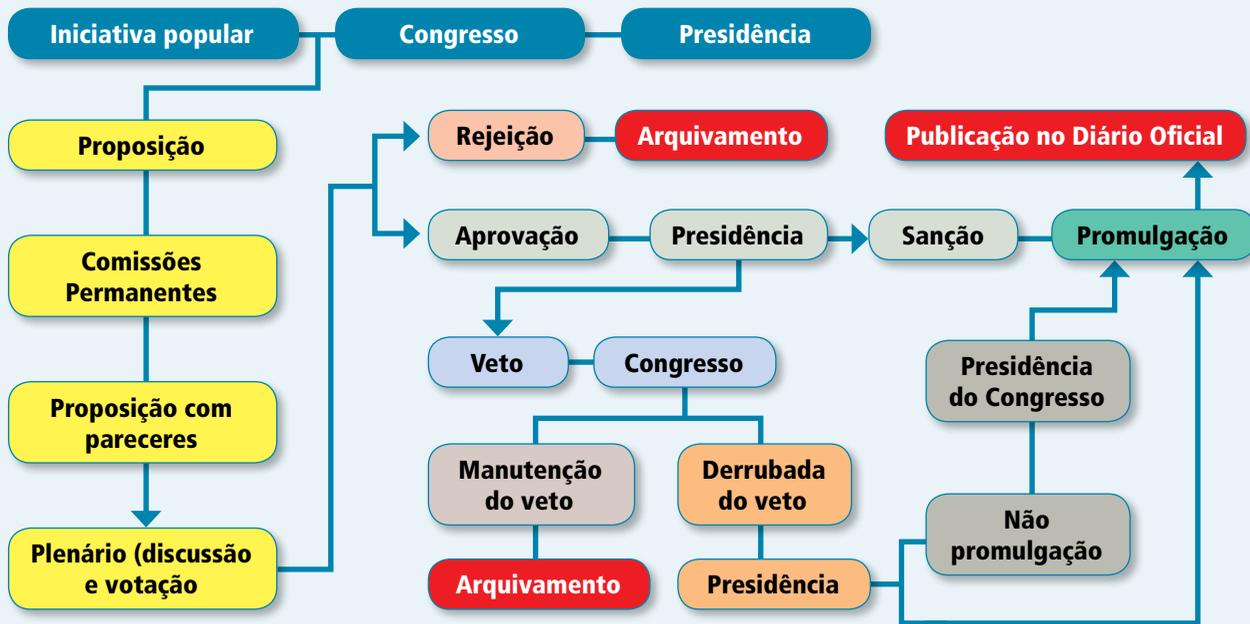
esportivo Luciano do Vale, ambos mortos em 2014.

Outra iniciativa polêmica é o Projeto de Lei nº 3.540, que instituiu o Dia Nacional do Humor, a ser comemorado no dia 12 de abril. De autoria do deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE), o projeto foi uma homenagem ao humorista Chico

a homenagens e datas comemorativas; entre 2007 e 2014, a média chegou a 38,1 projetos por ano. Pelo estudo, 47% da produção parlamentar, nos últimos oito anos, tratavam apenas das chamadas homenagens.

No ano passado, é bom frisar, a Câmara aprovou projetos relacionados ao Dia da Bíblia, Dia Nacional do Reggae, e fez homenagens ao ex-presidente da África do Sul, Nelson Mandela, e ao locutor

O processo legislativo: como se faz uma lei federal



Anysio, que morreu no início de 2012. Foi sancionado no início do ano pela presidente Dilma Rousseff. O deputado justificou, assim, o seu projeto: “A comédia representa uma crítica aos atos ridículos das pessoas em sociedade ou seus maus costumes e segue três vertentes: a política, a alegórica e a moral. A tragicomédia é a transição da comédia para o drama. Representa personagens ilustres ou heróis, praticando atos irrisórios”.

Apesar disso, segundo o estudo, também houve aumento substancial na quantidade de leis que instituem direitos e deveres com amplo alcance na sociedade. A média anual dessas leis passou de 21,4 propostas por ano, entre os anos de 1995 a 2002, para 32,4 matérias entre 2007 e 2014. Um crescimento de 51,5%. Entre os exemplos citados, estão as leis que

instituíram o Sistema de Consórcios (Lei nº 11.795/2008), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) e a Política Nacional de Irrigação (Lei nº 12.787/2013).

“Em suma, o recente aumento na produção legal de origem parlamentar inclui tanto leis muito relevantes para o país quanto leis de importância questionável. Se, e em que medida, a produção dessas últimas implica custo de oportunidade para a produção das primeiras é uma questão em aberto. Por isso, não obstante os exemplos mencionados, ao Congresso se coloca o desafio de não preterir deliberações sobre políticas públicas de interesse difuso em favor da produção de legislação de natureza particularista ou simbólica”, explica o estudo.

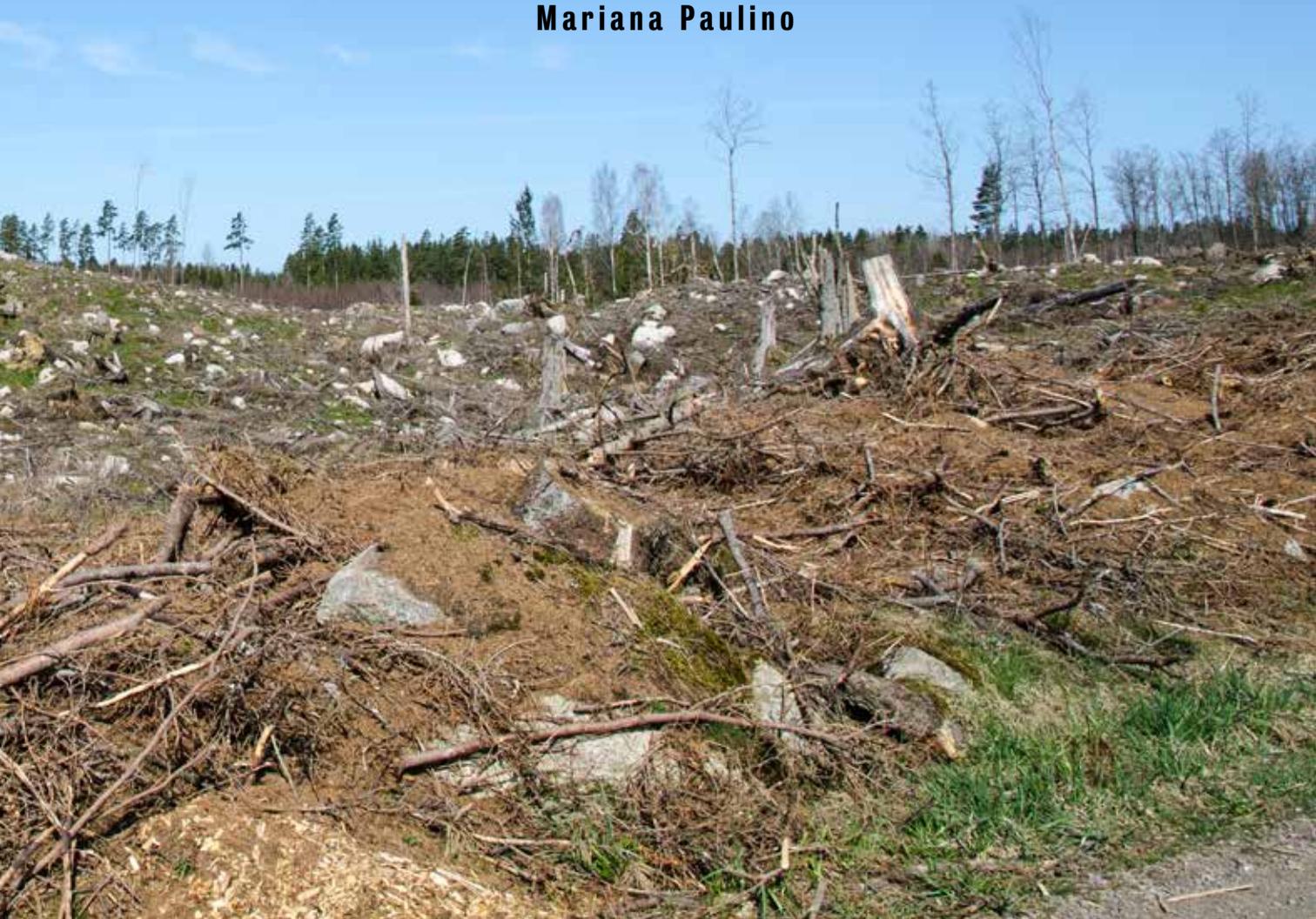
A pesquisa também mostra outro dado interessante no que se refere à produtividade parlamentar: houve um aumento progressivo na quantidade anual de requerimento de realização de audiências públicas na Câmara. Entre os biênios 2001-2002 e 2013-2014, a média anual passou de 538 requerimentos para 1.240. Um aumento de 131%. O estudo não tem dados sobre audiências públicas anteriores a 2001. “Enfim, se está em consolidação um novo padrão legislativo, com o Congresso, por meio das suas comissões permanentes, assumindo o protagonismo na produção de leis, faz-se necessário criar mecanismos que inibam a prevalência de interesses particularistas na definição da agenda e aprimorar a sua capacidade de produzir informações próprias sobre políticas públicas”, complementa o estudo.



A ameaça do desmatamento

Estudo revela aumento de doenças epidêmicas como consequência da derrubada da floresta

Mariana Paulino



Para cada 1% de floresta derrubada anualmente na Amazônia, há um aumento de 23% na incidência de casos de malária e de 8% a 9% na de casos de leishmaniose. Essa é a principal conclusão de pesquisa realizada pelo **Ipea** que confirmou um relevante efeito colateral da derrubada de nossas matas nativas: a proliferação de doenças epidêmicas. O trabalho, conduzido pelos pesquisadores Nilo Saccaro, Lucas Mation e Patrícia Sakowski, revelou uma preocupante relação entre o desmatamento e o aumento de doenças na Amazônia, especialmente a malária e a leishmaniose em suas duas formas, a visceral e a cutânea, ou tegumentar.

Em 2014, 4.848 km² da Região Amazônica foram desmatados. O índice apurado no ano passado, apesar de alto, foi comemorado como um sinal da eficiência dos programas de combate ao desmatamento, sendo o segundo menor registro da história. A maior conscientização da importância de preservação das matas, seja na esfera pública, seja nas iniciativas coletivas promovidas pela sociedade civil, revela uma nova percepção sobre a ecologia no Brasil. E essa virada ecológica tem efeitos que vão muito além da preservação da cobertura florestal.

A percepção de que a redução da cobertura florestal amplia o risco de contágio nas populações próximas à floresta existe há muito tempo e isso vem sendo investigado por pesqui-



Para cada 1% de floresta derrubada anualmente na Amazônia, há um aumento de 23% na incidência de casos de malária e de 8% a 9% de casos de leishmaniose

sadores em todo o mundo. No caso da malária, alvo de uma das mais intensas políticas da Organização Mundial de Saúde (OMS) em todo o planeta, multiplicam-se as análises que

sugerem uma influência ambiental em sua proliferação. “Já havia consenso dentro dos estudos de que essa relação positiva entre desmatamento e malária existia. Mas o que se tinha eram estudos pontuais”, conta Nilo Saccaro. A novidade da análise brasileira é a sua amplitude e o método utilizado para criar um sistema capaz de ser aplicado em vários municípios com diferentes fatores locais, o que permitiu uma constatação mais clara do impacto na

Divulgação



“Já havia consenso dentro dos estudos de que essa relação positiva entre desmatamento e malária existia. Mas o que se tinha eram estudos pontuais”

Nilo Saccaro, técnico de Planejamento e Pesquisa do **Ipea**

proliferação da doença. “O que existia até agora era um achado qualitativo e não essa tentativa de quantificação do efeito que a gente fez”, esclarece o pesquisador.

Os dados finais, de que para cada 1% de perda da cobertura florestal há um acréscimo de 23% na incidência de casos de malária na Região Amazônica, mostram que quase um quarto das infecções causadas pelo mosquito *Anopheles* poderia ser evitado com a manutenção das florestas. No caso da leishmaniose, a elevação no número de casos de 8% a 9% para cada 1% de mata derrubada na Amazônia em um ano também é preocupante.

A pesquisa cruzou dados coletados por diversos sistemas oficiais entre 2002 e 2012, completando uma década de material analisado para chegar aos resultados da influência do desmatamento. Os principais dados vieram do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde. Mas muitos outros fatores foram analisados, como dados de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e relativos à meteorologia dos municípios pesquisados. A elaboração do estudo levou um ano e foi um trabalho conjunto da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) e da Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional (Aspla) do Ipea.

O ponto de partida para a análise foi a lista nacional de notificação



A dengue, por exemplo, que tem atingido municípios do Sudeste e Centro-Oeste, é tradicionalmente uma doença urbana e seu vetor, o *Aedes aegypti*, é bem menos resistente do que o *Anopheles*, que transmite a malária

7 km
é o raio de

alcance a que um mosquito
da malária pode chegar

compulsória de doenças e agravos, definida pelo Ministério da Saúde. A partir daí foram pesquisados os registros de dengue, doença de Chagas, esquistossomose, febre tifoide, leptospirose, sarampo e rubéola. Também foram tabulados os dados de acidente por animais peçonhentos. Em todos os casos foi constatado um aumento do agravo com a perda da cobertura florestal, embora do ponto de vista estatístico a correlação desse fator com o número de registros de saúde só pode ser constatada, inequivocamente, para a malária e leishmaniose.

O estudo não busca os motivos por trás do comportamento dessas doenças especificamente, mas um dos aspectos que pode explicar a expansão em detrimento de outras doenças também transmitidas por mosquitos é a resistência das espécies transmissoras e a relação mais próxima com o ambiente florestal. A dengue, por exemplo, que tem atingido municípios do Sudeste e Centro-Oeste, é tradicionalmente uma doença urbana e seu vetor, o *Aedes aegypti*, é bem menos resistente do que o *Anopheles*, que transmite a malária. Enquanto uma fêmea de *Aedes* consegue percorrer uma distância de 2.500 m², o raio de alcance de um mosquito da malária pode chegar a 7 km.

Além dos resultados relevantes para o sistema de saúde brasileiro sobre o avanço das doenças epidemiológicas nas áreas atingidas pelo desmatamento, o trabalho de Saccaro, Mation e Sakowski estabelece um modelo sem precedentes para análise dos impactos



A intenção dos pesquisadores é colaborar com a tomada de decisão nas políticas de saúde e ambientais na Região Amazônica, oferecendo dados claros sobre os efeitos do desmatamento para além das áreas já amplamente analisadas, como o aumento na emissão de carbono

ecológicos em grandes áreas. Os pesquisadores analisaram cada um dos 773 municípios que compõem a Amazônia Legal, algo nunca antes feito. “A contribuição desse artigo é apresentar uma estratégia empírica mais limpa dos fatores que poderiam confundir a análise. São poucos os estudos que usam tantos controles como o que fizemos”, afirma Lucas Mation, responsável pela econometria do estudo. Apesar da vasta literatura sobre doenças tropicais, nenhum estudo analisou tantos municípios com uma metodologia padrão. Um dos mais amplos, citado no artigo, é uma recente pesquisa realizada em 27 vilas da Indonésia. O estudo indonésio, de 2014, encontrou a mesma relação entre o desmatamento e o aumento de registros de malária, embora o índice

Apesar da vasta literatura sobre doenças tropicais, nenhum estudo analisou tantos municípios com uma metodologia padrão

verificado seja bem menor, de 2% a 4,5%, o que torna o estudo brasileiro mais impressionante.

A intenção dos pesquisadores é colaborar com a tomada de decisão nas políticas de saúde e ambientais na Região Amazônica, oferecendo dados claros sobre os efeitos do desmatamento para além das áreas já amplamente analisadas, como o aumento na emissão de carbono, por exemplo. “O problema é quando você desconhece o efeito. Se você não conhece o efeito

do desmatamento em várias áreas, pode acabar tomando a decisão que não seria a ideal”, analisa Mation. O sistema de análise de dados elaborado pelos pesquisadores pode ser usado para um monitoramento contínuo, auxiliando no estabelecimento de estratégias que mitiguem a expansão das doenças ou mesmo colaborando nos projetos de alocação de verbas e materiais de saúde nos municípios amazônicos. “A gente ganha conhecimento e um conhecimento mais exato da influência do desmatamento. O estudo mostra que é um exagero dizer que atinge todas as doenças e que também é um exagero dizer que não há influência nenhuma do desmatamento”, avalia Saccaro. “Mas é importante saber que continua sendo um impacto muito grande.” 



As exportações brasileiras de produtos por intensidade tecnológica

O aprendizado é fundamental para se compreender as trajetórias das firmas na geração de processos inovativos. As empresas inovam para manter suas posições e ampliar suas fatias de mercado. As atividades que levam ao aprendizado e ao acúmulo de conhecimento têm papel de destaque, já que aumentam a propensão a inovar.

As firmas de uma mesma indústria possuem diferentes estratégias competitivas, que variam de indústria para indústria. Há setores industriais que despendem maiores esforços em adquirir novos conhecimentos, pela própria natureza do seu produto.

O principal determinante da competitividade de uma firma é a busca por inovações. Essa busca gera aptidões tecnológicas específicas e empenho em atividades de P&D. Pode-se agrupar diferentes firmas de acordo com seus esforços em levar a cabo tais atividades e quanto maior o nível de conhecimento incorporado aos produtos durante o processo produtivo, maior a intensidade tecnológica dessa firma.

Levando-se em conta o gasto em P&D sobre a produção, é possível distribuir as firmas em quatro setores industriais: indústria de alto, médio-alto, médio-baixo e baixo conteúdo tecnológico. Esse indicador de intensidade tecnológica foi desenvolvido pela OCDE e é usado desde 1996 pela SECEX/MDIC para analisar as exportações brasileiras.

Em 1996, 43% dos US\$ 40 milhões exportados vinham do setor de baixo conteúdo tecnológico. Apesar do aumento de 275% do valor exportado total, o setor de baixo conteúdo tecnológico ainda representa mais de 40% do total em 2012.

Esse setor refere-se à indústria de madeira, papel e celulose, alimentos, bebidas e tabaco, têxtil, couro e calçados, setores menos dinâmicos em termos inovativos

que empregam pouca P&D. O mesmo pode ser dito do setor de médio-baixo conteúdo tecnológico (construção e reparação naval; borracha e produtos plásticos; produtos de petróleo refinado), que representou, em 2012, 26% das exportações de manufaturas.

A indústria de alto conteúdo tecnológico (setor aeronáutico e aeroespacial; farmacêutico; informática; equipamentos de rádio, TV e comunicação; instrumentos médicos de ótica e precisão) corresponde a atividades de maior complexidade, envolve elevado conteúdo científico e depende de inversões significativas em P&D.

O setor de alto conteúdo tecnológico aumentou 400%, de 1996 para 2012. Entretanto, em termos relativos, corresponde a apenas 5% da pauta de exportações de produtos industriais, em 1996, e a 7%, em 2012.

A indústria brasileira apresenta pouco dinamismo tecnológico, com a maior parte da pauta exportadora calcada em produtos que demandam poucos investimentos em P&D e deixam de aumentar a possibilidade de aprendizado das firmas.

Os dados de importação, por sua vez, mostram que quase 70% do valor importado em 1996 e 2012 correspondeu a indústrias de alto e médio-alto conteúdos tecnológicos.

Desde 1996 até 2012, a balança comercial de produtos de baixo conteúdo tecnológico é superavitária, com tendência crescente. Entretanto, somos deficitários em produtos da indústria de alto conteúdo tecnológico.

Agregando os saldos comerciais dos quatro grupos de acordo com a intensidade tecnológica, temos um resultado superavitário no período 2002-2007, que passou a ser fortemente deficitário a partir de 2008. Esses dados são reveladores: a indústria brasileira é incapaz de produzir, domesticamente, produtos com tecnologia de ponta, pois está acorrentada a um padrão

de produção relativamente obsoleto. Disso resulta a pouca inserção internacional da indústria de alto conteúdo tecnológico e mostra a nossa dependência dos mercados mais tecnológicos e dinâmicos.

Embora a tipologia da OCDE apresente limitações, não invalida as análises. A tipologia agrega as atividades manufatureiras industriais de acordo com a intensidade tecnológica (gastos em P&D sobre a produção) supostamente utilizada para introduzir produtos no mercado, não levando em conta, portanto, o grau de inovação de cada setor industrial. Parte-se da premissa de que as empresas intensivas em P&D são mais inovadoras e mais eficientes, o que pode não ser o caso se análises desagregadas forem feitas, mesmo porque o processo inovativo não é linear. É possível apontar empresas da indústria de alto conteúdo tecnológico que não são inovadoras e empresas inovadoras da indústria de baixo conteúdo tecnológico. Embora investimentos em P&D sejam importantes para atividades de alto conteúdo tecnológico, não são necessariamente relevantes para outros setores.

Identificar as matrizes geradoras do desempenho anteriormente apresentado não é trivial. Apenas apresentamos os três grandes blocos analíticos: I) Problemas macroeconômicos (desalinhio dos preços-chave da economia, câmbio excessivamente valorizado, juros reais elevados). II) Problemas microeconômicos (falta de qualificação da mão de obra, baixo envolvimento do setor produtivo com institutos de pesquisa, pouco investimento privado em P&D). III) Mudanças na estrutura produtiva global. **ii**

Tulio Chiarini é analista em C&T lotado na Divisão de Estratégia do Instituto Nacional de Tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

De Appomattox a Charleston

150 anos depois do mais mortal confronto da História, a Guerra de Secessão ainda é uma peça-chave para compreender os conflitos raciais no país nos EUA

Mariana Paulino

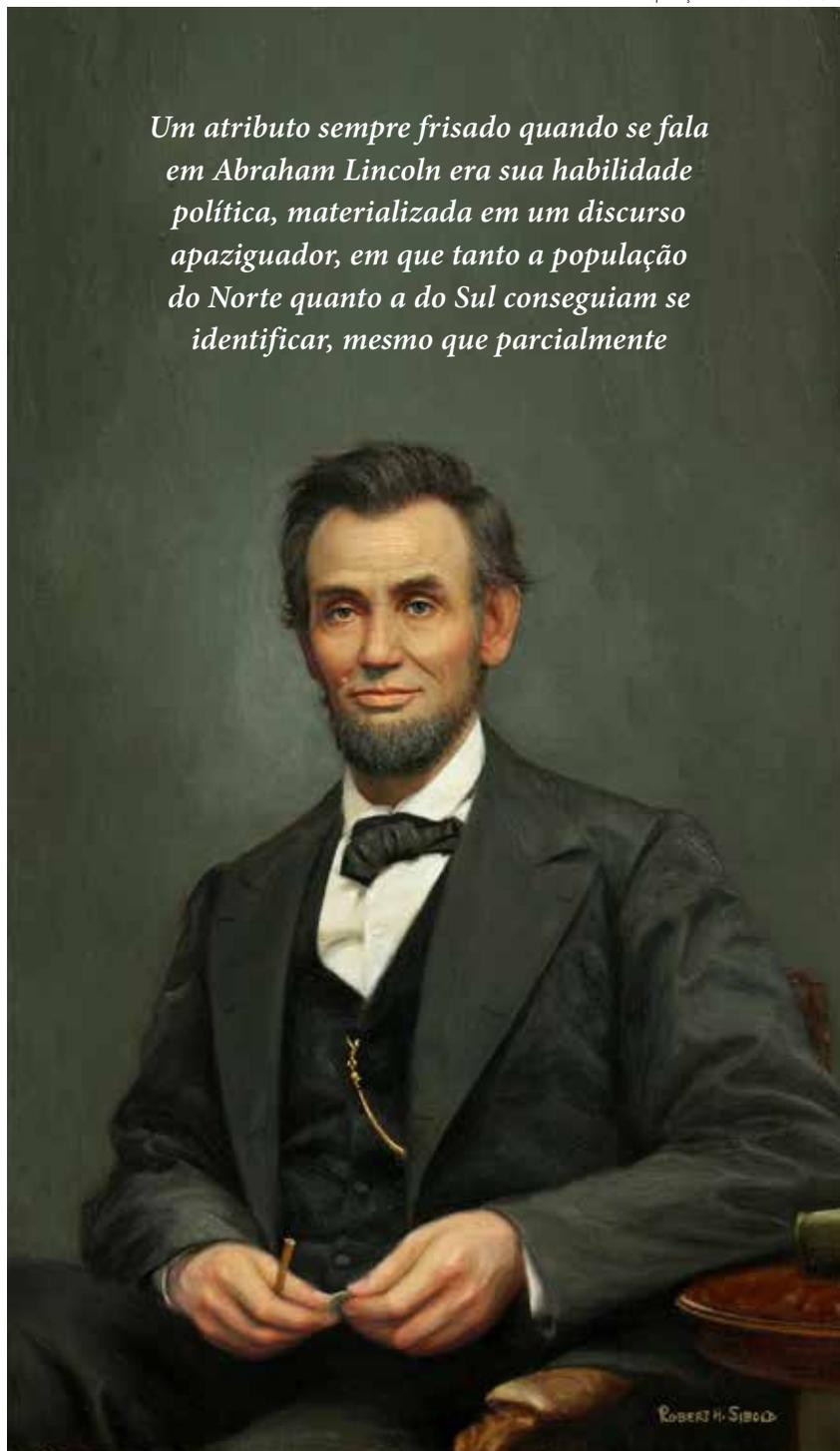




Na manhã do dia 10 de julho, a população de Carolina do Sul, nos Estados Unidos, testemunhou algo até pouco tempo inimaginável: a retirada da bandeira confederada, símbolo dos exércitos sulistas norte-americanos na Guerra Civil de 1861, da frente do Parlamento de Colúmbia, capital do estado. O ato, conduzido perante milhares de espectadores, tem grande simbolismo, embora seja apenas a ponta de um *iceberg* ancorado em mais de um século de diferenças raciais, políticas e econômicas ainda encrustadas na cultura norte-americana.

A bandeira confederada acabou virando um elo entre presente e passado e a proibição de sua exibição em prédios públicos, justamente no ano em que são lembrados os 150 anos do fim da Guerra de Secessão, torna essa viagem no tempo ainda mais necessária. Em 1865 terminava o conflito mais sangrento da história dos Estados Unidos. Calcula-se que mais de 750 mil soldados perderam a vida na guerra entre estados Confederados e a União. As perdas civis foram ainda maiores. Estima-se que um terço dos homens adultos do Sul morreu nos quatro anos de batalhas. Entre os estados do Norte, a perda populacional teria chegado a 10%. A economia sulista acabou devastada no processo e foram necessárias décadas para recuperá-la completamente. Mas algumas chagas continuaram abertas, mesmo após tantos anos.

Um atributo sempre frisado quando se fala em Abraham Lincoln era sua habilidade política, materializada em um discurso apaziguador, em que tanto a população do Norte quanto a do Sul conseguiam se identificar, mesmo que parcialmente



Para cada história, há dois lados. E a guerra entre os estados norte-americanos faz jus a essa máxima. Há uma leitura histórica bastante distinta entre nortistas e sulistas sobre o estopim e, especialmente, sobre o objetivo do confronto. Para o Norte, que chama o conflito de Guerra Civil, o objetivo era abolir a escravidão e garantir a unidade da Federação, debelando as rebeliões sulistas. Para o Sul, que a chama de Guerra de Secessão, a intenção clara era a separação dos Confederados em uma organização política autônoma. A ideia era preservar o *modus operandi* da economia sulista, fortemente baseada na propriedade privada e na qual os escravos negros eram vistos como bens. No centro do palco estava Abraham Lincoln, um dos mais icônicos presidentes dos Estados Unidos.

Durante as eleições de 1860, que sagraram Lincoln vitorioso, uma divisão bastante clara surgia entre estados do Norte e do Sul dos Estados Unidos. Enquanto os sulistas prosperavam em um modelo agrário e escravagista, os nortistas avançavam para uma economia industrial, em boa parte impelidos pela geografia montanhosa da região que tornava o cultivo praticamente impossível. Essa cisão econômica rapidamente distinguiu as duas populações em termos culturais. Apesar de ambas as regiões seguirem princípios liberais, havia um choque de interpretações em torno do conceito, claramente influenciadas pela realidade econômica e política de cada estado. No industrializado Norte, a filosofia liberal se materializava na ideia da livre iniciativa, por meio do trabalho livre. Consequentemente, a ideia de manter uma economia baseada no



Para o Norte, que chama o conflito de Guerra Civil, o objetivo era abolir a escravidão e garantir a unidade da Federação, debelando as rebeliões sulistas. Para o Sul, que a chama de Guerra de Secessão, a intenção clara era a separação dos Confederados em uma organização política autônoma

trabalho escravo rapidamente foi perdendo adeptos na região. Já o Sul entendia o liberalismo de uma forma mais estrita, como o direito à propriedade privada. E, nesse sentido, sendo o escravo considerado quase como um maquinário no processo de produção agrícola, estabeleceu-se o entendimento de que o fim da

escravidão feria o princípio liberal da Constituição dos Estados Unidos.

O grande abismo cultural que se estabelecia entre Sul e Norte era algo palpável quando Abraham Lincoln entrou na disputa eleitoral. Mas se engana quem pensa que o fim da escravidão era a principal bandeira empunhada naqueles dias. Nas questões raciais, a principal preocupação de Lincoln na Presidência era impedir que a escravidão se expandisse para o Oeste, mas não havia na época um apoio consolidado da população, mesmo do Norte, para libertar os escravos. “O abolicionismo não era popular no Norte também”, lembra o historiador Vitor Izecksohn, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). “As pessoas se esquecem de que havia um Oeste negro nos Estados Unidos. E a eleição de Lincoln foi um recado de que o país não estava disposto a expandir a escravidão para o Oeste.”

Um atributo sempre frisado quando se fala em Lincoln era sua habilidade política, materializada em um discurso apaziguador, em que tanto a população do Norte quanto a do Sul conseguiam se identificar, mesmo que parcialmente. Mas essa habilidade retórica foi entendida como ambiguidade pelas populações sulistas após a eleição. Para o Sul, estava claro o destino da Nação: Lincoln queria acabar com a escravidão e, para os agricultores sulistas, isso era expropriação.

PEDIDO DE SECESSÃO Pouco antes da posse de Lincoln, formou-se a Confederação, inicialmente composta por sete estados do Sul. Esse grupo comunicou ao governo sua intenção de se separar da aliança de estados estabelecida após a Guerra de Independência contra os britânicos. Para o Sul, o raciocínio era simples: se a população dos estados votou para entrar no que se consolidaria nos Estados Unidos da América, a mesma população estadual tinha o direito de

The Granger Collection



A queda do exército Confederado foi selada em 9 de abril de 1865, durante a Campanha de *Appomattox Court House*

votar para sair. Uma conferência de paz chegou a ser realizada, mas não acalmou os ânimos. O estopim do confronto ocorreu em 12 de abril de 1861, pouco mais de um mês após a posse de Lincoln.

Naquele dia, as tropas dos estados Confederados tomaram o *Fort Sumter*, que funcionava como base militar para a União, na Carolina do Sul. Lincoln autorizou o ataque para a retomada do forte e, assim, começava a guerra. Rapidamente, os Confederados expandiram sua influência, chegando a 11 estados aliados. Mas a ampliação do corpo de batalha sulista não os preparou para o que iria acontecer. Essa não seria uma guerra como as anteriores; tinha início ali o que seria considerado mais tarde como a primeira guerra industrial da história. Nos quatro anos de batalha que se sucederam à tomada de *Fort Sumter*, a vantagem nortista cresceu rapidamente. Os exércitos da União usaram uma combinação mortal de tecnologia e estratégia. O Norte tinha à sua disposição telégrafos, ferrovias, canhões avançados e a possibilidade de bloquear portos, estrangulando a economia sulista baseada na exportação

Reprodução



Imagem do filme *O Nascimento de uma Nação*, de 1915, sobre a Guerra de Secessão e a reconstrução dos Estados Unidos



No período da Reconstrução, surgem os primeiros grupos de supremacia branca, como a Ku Klux Klan, para perseguir e matar negros, principalmente nos estados do Sul, como Texas e Mississippi

do algodão. A crueldade dos generais nortistas também foi decisiva para a vitória: a prática corrente não era apenas vencer as batalhas militares, mas pilhar e destruir fazendas, muitas vezes massacrando todos os moradores, como forma de desestabilizar psicologicamente o levante pela separação. A estratégia funcionou.

A queda do exército Confederado foi selada em 9 de abril de 1865, durante a Campanha de *Appomattox Court House*. O general sulista Robert E. Lee e seus 21 mil soldados se renderam, selando a vitória da União, liderada pelo general Ulysses S. Grant. Mas o que se seguiu à rendição também foge às expectativas de desfecho de uma guerra comum. Os soldados Confederados foram forçados a passar por uma longa cerimônia de rendição, que pode ser vista como um último ato de humilhação praticado pelas tropas de Grant. Ademais, não houve

1865 foi o ano do fim

do confronto e o início do período de "Reconstrução" dos Estados Unidos

grandes consequências jurídicas para os rendidos: basicamente, os sulistas foram "liberados" para voltar para suas casas após aceitar a derrota.

INTERVENÇÃO PARA RECONSTRUÇÃO As batalhas podem ter terminado em *Appomattox*, mas um confronto silencioso se inicia após 1865, quando começa a chamada "Reconstrução". Esse período consiste em uma interferência

profunda e contínua do Congresso norte-americano na vida dos estados sulistas até o ano de 1877, especialmente para garantir os novos direitos dos escravos libertados. Acontece que essa dura interferência acirrou as questões raciais no Sul do país, solidificando posturas extremistas de preconceito e discriminação que culminariam no estabelecimento de grupos de supremacia branca. É no período da Reconstrução que surgem os primeiros grupos de supremacia branca, como a Ku Klux Klan, para perseguir e matar negros, principalmente nos estados do Sul, como Texas e Mississippi.

Começam a surgir, então, as leis de segregação racial, que só seriam abolidas na década de 1960. A igualdade racial, no entanto, não se estabeleceu após o término da segregação institucionalizada. As perseguições aos negros continuaram nas décadas seguintes, culminando nos movimentos por



O famoso discurso de Martin Luther King, em 1963, na escadaria do Monumento a Lincoln, deixa clara a marca da Guerra Civil no processo cultural norte-americano, especialmente quando o assunto é a desigualdade racial

exibia fotos empunhando a bandeira Confederada, razão pela qual os políticos norte-americanos reabriram o debate sobre a exibição da flâmula em prédios públicos. À polícia, Roof teria dito que buscava, com o atentado, conclamar uma nova guerra em prol da supremacia branca.

EFEITOS PARA ALÉM DOS EUA Como todo confronto, a Guerra Civil teve grandes impactos não apenas para quem participou das batalhas. Após o fim do conflito, milhares de Confederados migraram para outros países. O Brasil foi um deles. Há muita controvérsia sobre a vinda dos imigrantes Confederados. Vários historiadores defendem que a Colônia brasileira se formou porque aqui a escravidão ainda prosperava. Mas aquele processo contou com a participação estratégica de Dom Pedro II para se consolidar. O governo brasileiro queria diversificar a agricultura

direitos civis que imortalizaram líderes como o pastor Martin Luther King, Malcom X e Rosa Parks. O famoso discurso de Luther King, em 1963, na escadaria do Monumento a Lincoln, deixa clara a marca da Guerra Civil no processo cultural norte-americano, especialmente quando o assunto é a desigualdade racial. “Há 100 anos, um grande norte-americano, sob cuja simbólica sombra nos encontramos, assinou a Proclamação da Emancipação”, disse King, no início de seu discurso para 250 mil pessoas. “Mas, 100 anos mais tarde, devemos encarar a trágica realidade de que o negro ainda não é livre. Cem anos mais tarde, a vida do negro está ainda, infelizmente, dilacerada pelas algemas da segregação e pelas correntes da discriminação.”

Cinquenta anos após as palavras de Luther King, a memória da Guerra de Secessão voltaria à cena, mostrando sua outra face. Dylann Roof, um jovem de 21 anos, abriu fogo em uma igreja

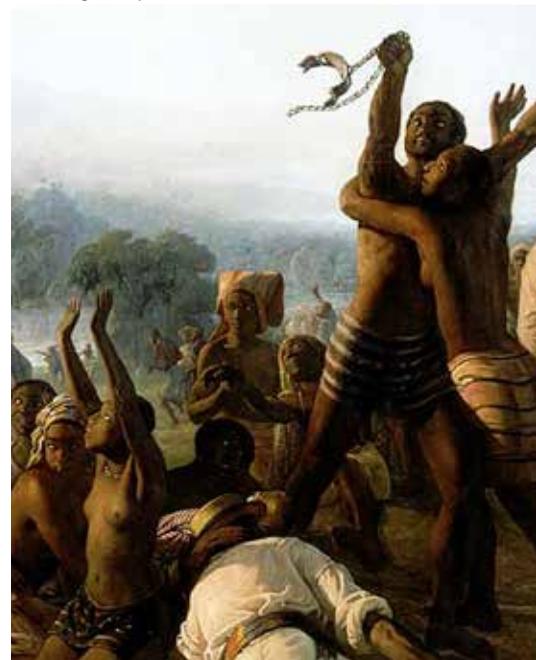
metodista, em Charleston, na mesma Carolina do Sul onde 150 anos atrás se iniciavam as batalhas da Guerra de Secessão, matando nove pessoas. Em sua página em uma rede social, Roof

Chuck Burton / Associated Press



Dylann Roof, de 21 anos, abriu fogo em uma igreja metodista, em Charleston, matando nove pessoas

Pintura de Auguste François Biard



e a atração de cultivadores de algodão era uma oportunidade de ouro. D. Pedro II não poupou esforços para atingir aquele objetivo e chegou a abrir diversos escritórios de imigração em território norte-americano a partir de 1864, para atrair os agricultores.

Aqui entra uma certa ironia do destino. No Brasil já se começava a discutir o fim da escravidão, que seria consolidado 20 anos depois, em 1888. E, na história brasileira, a grande presença dos imigrantes como força trabalhadora, seja na indústria, seja na agricultura, foi a motriz para a libertação dos escravos. Os norte-americanos, mesmo que



Cento e cinquenta anos depois da Guerra Civil, os Estados Unidos têm como presidente um negro, Barack Obama, eleito em nome do Partido Democrata, que apoiava os Confederados e a ideologia escravagista

A grande presença dos imigrantes como força trabalhadora, seja na indústria, seja na agricultura, foi a motriz para a libertação dos escravos



indiretamente, têm participação nessa virada cultural brasileira.

A colônia criada em 1865, em Americana, São Paulo, trouxe para o cenário local não apenas suas habilidades agrícolas, mas também novas visões na religião e no processo educacional, hoje já incrustadas na cultura brasileira, como o ensino metodista e os cultos presbiterianos e batistas.

A GUERRA NÃO ACABOU Mas na terra onde tudo aconteceu, as chagas do confronto permanecem. Em artigo publicado na revista *The Atlantic*, intitulado *The Civil War Isn't Over* (A Guerra Civil não acabou), o historiador David W. Blight discorre sobre os efeitos nocivos da “cultura da memória” estabelecida em relação aos confrontos de 1861. Blight, considerado um dos maiores estudiosos do período, estabelece um paralelo importante entre as batalhas e os dias atuais. “A Guerra Civil e os direitos civis

sempre foram entrelaçados na história e na mitologia norte-americanas, mas, naquele período conturbado e violento, os dois fenômenos eram como planetas em órbitas separadas em torno de diferentes sóis”, avalia. “Os norte-americanos ainda lutam todos os dias para discernir e decretar aquela sociedade de igualdade que a Guerra Civil, pelo menos, tornou imaginável”.

Esta luta cotidiana está no centro das contradições da cultura norte-americana em torno das questões raciais. Cento e cinquenta anos depois da Guerra Civil, os Estados Unidos têm como presidente um negro, Barack Obama, eleito em nome do Partido Democrata, que apoiava os Confederados e a ideologia escravagista. A Guerra Civil norte-americana e sua influência ainda presente na cultura são um grande exemplo de como passado e presente são interdependentes e de que uma trégua militar nem sempre significa o fim de um confronto. 



No clima da Caatinga

Experiência pioneira tem transformado bioma tipicamente brasileiro em uma terra de geração de empregos, preservando o meio ambiente

Renata de Paula



*“Quando oiei a terra ardendo
Qua fogueira de São João
Eu perguntei a Deus do céu, uai
Por que tamanha judiação
Que braseiro, que fornaia
Nem um pé de prantação
Por farta d’água perdi meu gado
Morreu de sede meu alazão”*

Luiz Gonzaga do Nascimento

Nas palavras de Luiz Gonzaga, o sertão foi definido na canção Asa Branca, de 1947. A música retrata a seca extrema do semiárido brasileiro que faz até mesmo a asa branca migrar da região. O Nordeste brasileiro tem como paisagem predominante o sertão e a Caatinga, a região semiárida mais rica em biodiversidade do mundo, uma das mais populosas, mas também o bioma brasileiro mais ameaçado. Uma realidade que começa a mudar.

Em uma das maiores cidades do interior do Ceará, Crateús, a 400 km de Fortaleza, uma iniciativa surgiu para mudar esse estereótipo de infertilidade da Caatinga. Antes visto como improdutivo pelos sertanejos, o bioma ganhou ali um outro olhar. Graças à Associação Caatinga, que nasceu com a criação da Reserva Natural Serra das Almas, e ao projeto No Clima da Caatinga, os crateuenses passaram a ver o sertão como uma terra de oportunidade, de geração de renda. E tudo

Divulgação/Associação Caatinga



vinculado à preservação ambiental, provando que aquela paisagem vista como pobre e infértil podia valer muito mais se fosse preservada.

A Caatinga é o único bioma exclusivamente brasileiro e ocupa cerca de 10% do território nacional. Hoje, 45% da área do bioma está alterada e somente 1% é protegido legalmente por unidades de conservação de proteção integral, segundo dados do Relatório de Monitoramento do Desmatamento na Caatinga. Nesse contexto, o projeto No Clima da Caatinga surgiu, em 2008, com o intuito de preservar e valorizar esse bioma tão ameaçado.

Tudo começou com a criação da Reserva Natural da Serra das Almas, uma área de 6.146 hectares, localizada entre os estados do Ceará e do Piauí, adquirida com os recursos da doação de uma fundação norte-americana ligada à empresa Johnson and Johnson.

Em 1935 o dono da empresa, Herbert F. Johnson Jr., desembarcou em Fortaleza para conhecer melhor a carnaúba, palmeira nativa do Nordeste brasileiro, produtora do pó cerífero, matéria-prima da cera, um dos principais produtos da S. C. Johnson & Son, Inc. Ele queria descobrir novos palmeirais de carnaúba e determinar se as plantações existentes eram grandes o suficiente para atender à futura demanda de cera da companhia.

A viagem rendeu frutos à empresa e trouxe também uma forte afeição da família pela região. Em 1937, foi inaugurada uma fábrica de processamento da carnaúba em Fortaleza e, em 1938, criada uma estação experimental (Fazenda Raposa) para a pesquisa da carnaúba, que posteriormente foi doada à Escola de Agronomia da Universidade do Ceará.



Atividades de Conservação – Viveiro de mudas na Reserva Natural Serra das Almas

45%
da Caatinga

está alterada e somente 1% da área é protegido legalmente por unidades de conservação de proteção integral

Anos depois, já em 1998, os herdeiros resolveram homenagear essa relação com a aquisição de uma área da Caatinga e sua doação à recém-formada Associação Caatinga, entidade constituída para ajudar na preservação da região, onde já havia uma comunidade de cerca 7.500 habitantes.

A função da associação era ajudar a população a entender a importância da

preservação do local para que, assim, a reserva fosse vista como aliada e não como empecilho para o desenvolvimento. O plano se concretizou definitivamente com o projeto No Clima da Caatinga, criado dez anos depois, em 2008. Com iniciativas de conscientização e ações sustentáveis geradoras de renda, a população de uma das cidades mais pobres do país passou a ver os recursos naturais preservados como bens preciosos.

Segundo o coordenador geral da associação, o biólogo Rodrigo Castro, a instituição desenvolve projetos de conservação de áreas naturais, restauração florestal, recuperação de nascentes, disseminação de tecnologias sustentáveis, capacitação para o uso sustentável dos recursos naturais e promoção da educação ambiental, com visitas de escolas e universidades à reserva.



Moradora de Crateús testa o Forno Solar Ecoeficiente



Produção de mudas e recomposição florestal

Como benefícios para a comunidade, as ações incluem a construção de fogões a lenha ecoeficientes, que utilizam uma quantidade menor de lenha nas residências, com grande redução na quantidade de fuligem (altamente tóxica) no interior das casas; construção de fornos solares para poupar o uso da lenha, cursos de técnicas de manejo adequado ao solo e controle de queimadas, melhorando a produção com a diminuição da erosão do solo, aumento da fertilidade natural e redução dos desmatamentos desnecessários, diminuindo, assim, os incêndios florestais; a instalação de composteiras nas comunidades para a produção e comercialização de composto orgânico, para que os resíduos, antes queimados ou enterrados, passem a gerar renda para associados da cooperativa de recicladores; capacitação para manejo da jandaíra para a produção de mel a partir de abelhas nativas. Essas abelhas produzem um mel altamente

valorizado e sua comercialização gera uma renda extra para os moradores.

Rodrigo explica que as famílias são beneficiadas com essas ações a partir do comprometimento com a preservação ambiental, ao assinarem um termo de compromisso. “É feito também um



O projeto No Clima da Caatinga surgiu com o intuito de preservar e valorizar este bioma tão ameaçado

acompanhamento e monitoramento por meio de reuniões mensais com os coordenadores da área do projeto, em que são avaliados o cumprimento dos prazos, metas e os recursos financeiros do projeto”.

Os técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea Albino Rodrigues Alvarez e Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho visitaram a reserva, em dezembro de 2013, e, durante três dias, sentiram na pele o clima da Caatinga. Albino conta que ali eles puderam vivenciar a difícil realidade do sertanejo, que convive com água escassa e um clima quente e seco durante todo o ano.

Segundo ele, embora as iniciativas possam ser vistas como pequenas, na região elas são de muita valia. “A vida no sertão é muito sacrificada, onde viver é quase que aguentar. Essas técnicas acabam aumentando a renda das pessoas e, como a maioria vive em um sistema quase de subsistência, ali isso faz muita diferença”, conta.



Tecnologias sustentáveis - Meliponicultura

Albino diz ainda que a prática se diferencia muito de outras que ele já visitou, em que os problemas sociais são o ponto central e a conservação

ambiental vem em segundo plano. “Essa surge com uma motivação ambiental e as outras questões complementam isso, quase na lógica dos ODSs (Objetivos

de Desenvolvimento Sustentável)”, completa.

Carlos Henrique ressalta que o ponto alto do projeto é, sem dúvida,

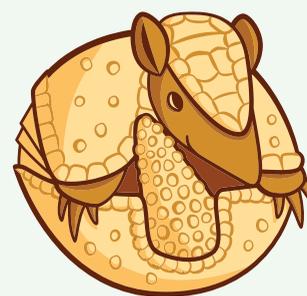
Campanha definiu o mascote

Outra bandeira defendida pela Associação Caatinga e que merece destaque é a defesa do tatu-bola, animal encontrado na Caatinga e em algumas partes do Cerrado e praticamente, extinto, em razão do desmatamento e da caça predatória.

Como forma de ajudar na luta contra a extinção, a associação aproveitou a Copa do Mundo no Brasil para uma grande jogada de marketing. Redigiu um documento à Fifa, ao Comitê Organizador Local e ao Ministério do Esporte sugerindo o tatu-bola para símbolo da competição.

Paralelamente, fez uma grande campanha pela internet pedindo apoio à ideia. A campanha em defesa do tatu-bola ganhou as redes sociais e se tornou um grande sucesso. Após uma votação popular pela internet, que contou com a participação de 1,7 milhão de pessoas, o mascote foi batizado de “Fuleco”, palavra que une “futebol” e “ecologia”.

O desenho foi escolhido pela Fifa e pelo Comitê Organizador Local da Copa após a análise de 47 propostas de seis agências de publicidade brasileiras. Depois de extensas pesquisas, o desenho do



Tatu-bola
caatinga preservada

tatu-bola, criado pela 100% Design, foi identificado como o favorito do principal público-alvo: crianças de cinco a 12 anos.

“A Caatinga muitas vezes é associada a um aspecto negativo, de pobreza, falta de água e desertificação. O projeto mostra o outro lado, pouco conhecido, e contribui para evitar o êxodo rural”

Carlos Henrique Carvalho, técnico de Planejamento e Pesquisa do **Ipea**



a preservação da Caatinga, a valorização para o Brasil e para o resto do mundo de um bioma visto como vilão e improdutivo. “A Caatinga muitas vezes é associada a um aspecto negativo, de pobreza, falta de água e desertificação. O projeto mostra o outro lado, pouco conhecido, e contribui para evitar o êxodo rural”, diz.

Por conseguir aliar preservação ambiental e geração de renda de forma tão positiva, a prática coleciona prêmios. Um deles é o Prêmio ODM (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) Brasil, o qual incentiva ações, programas e

projetos que contribuem efetivamente para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A coordenação técnica do prêmio conta com a participação do **Ipea** e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Segundo Rodrigo, ganhar o prêmio foi uma sensação incrível. “Sei que somos uma gota d’água em um universo tão grande de desmatamento, mas já somos um exemplo, uma inspiração”.

O projeto vai para o sétimo ano e, no fim de 2015, será julgado com possibilidade de manter o patrocínio da Petrobras, por meio do Programa Petrobras Ambiental. É importante ressaltar, no entanto, que, independentemente do patrocínio, a Reserva Natural Serra das Almas será preservada.

As ações desenvolvidas no projeto contribuem para a redução da emissão de CO², principal responsável pelo aquecimento global, por meio da manutenção da reserva e das áreas conservadas de seu entorno. As ações de conservação do projeto ajudaram a evitar emissões de cerca de 152 mil toneladas de CO² em 2011 e 2012. 





Assista ao filme da campanha. Baixe o leitor de QR Code em seu celular e fotografe este código

TODA CAIXINHA
VAZIA CONTÉM
UMA TELHA INTEIRINHA



Embalagem longa vida faz jus ao nome: reciclada, vira telha, madeira sintética, papel novo em folha.

Separar o lixo facilita o trabalho dos catadores e aumenta o material aproveitado. Principalmente se você limpar as embalagens por dentro, retirando toda a sujeira antes de descartá-las. Mude de atitude. Assim, você ajuda a gerar renda para quem mais precisa e poupa recursos naturais. Saiba mais no brasil.gov.br



Latas
Papéis
Plástico
Vidro



Restos de comida
Cascas e ossos
Pó de café e chá
Galhos e podas

SEPARE O LIXO E ACERTE NA LATA

Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

Ministério do
Meio Ambiente

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

PERFIL

Gilberto Freyre



Gilberto Freyre na Vivenda Santo Antônio de Apipucos, hoje Casa-Museu Magdalena e Gilberto Freyre

O brilhante de Apipucos

Com dificuldades para ler e escrever quando criança, Gilberto Freyre se alfabetizou em inglês para, em bom português, tornar-se um dos mais relevantes cientistas sociais do Brasil

Gaetano Manenti

É numa casa rosa, no bairro de Apipucos, onde a cidade do Recife quase encontra a de Camaragibe, que jaz a memória de Gilberto Freyre – justamente no imóvel em que morou, nas últimas quatro décadas de sua vida. É sua filha, a simpática dona Sônia Freyre, nascida e criada naquele mesmo terreno, hoje presidente da Fundação Gilberto Freyre, quem luta para preservar, com carinho, o legado do homem que mudou a história da ciência social brasileira.

Coincidentemente, foi às vésperas do Dia dos Pais que a reportagem da *Desafios do Desenvolvimento* conversou com Sônia. Emocionada nessa época especial, sincera aos 73 anos, ela demonstrou uma terna saudade de seu pai, falecido em 1987.

“Quando a gente adoecia, ele ficava de plantão ao pé da cama. Quando éramos pequenos, fazia casinhas de brinquedo com caixa de sapato e brincava com as bonecas. Fazia muitos desenhos para a gente colorir. Quando vejo agora essas manias de livros para colorir, eu digo: ‘colori muito livro de papai’. Ele fazia enfeite de aniversário. A gente pintava e as festas ficavam lindas”.

Sônia é do tempo em que as filhas chamavam os pais de senhor. “Eu nunca chamei, era ‘você’, mesmo com tanta diferença de idade”, diz Sônia, que nasceu quando Gilberto Freyre tinha 42 anos. “Ele tinha uma teoria: ‘pulando uma geração você tem mais abertura para conversar e falar com seus filhos’. Ele era um pai-avô e, como avô, dava todas as bondades do mundo”.

Mais do que aproveitar apenas o calor de um pai presente e o orgulho de um homem de tantas honrarias, hoje, Sônia, mesmo que humildemente, se gaba de ter sido uma das meninas mais paparicadas da literatura brasileira.

“Bom era a convivência com os maiores nomes da cultura brasileira como se fossem meus tios. Eu tenho poesia de Manuel Bandeira e de Carlos Drummond de Andrade dedicadas a mim. É uma coisa que pouca gente tem. Eu achava tão normalzinho. José Lins do Rêgo e Rachel de Queiroz: eram todos íntimos meus. Tio Zé Lins me levava para ver jogo do Flamengo. Papai era Vasco e Zé era do Flamengo. Se quem me levava ao estádio era tio Zé Lins, por que eu seria Vasco?”

Nem o time carioca – do tempo em que foi deputado no Rio –, nem



“Ele tinha uma teoria: ‘pulando uma geração você tem mais abertura para conversar e falar com seus filhos’. Ele era um pai-avô e, como avô, dava todas as bondades do mundo”

Sônia Freyre, presidente da Fundação Gilberto Freyre

de aprendizagem na escola – até mesmo de ler e escrever –, embora, desde cedo, se mostrasse muito bom em desenhos e pinturas. Nascido em março de 1900, Freyre já tinha nove anos quando perdeu a avó materna, que vivia a mimá-lo por acreditar que seu neto tivesse algum tipo de retardo. Pobre da senhora que morreu sem saber que tinha diante de si um dos mais fundamentais escritores do país. Precisou que um professor de inglês insistisse em sua alfabetização para Gilberto – por incrível que pareça, em inglês –, finalmente, destravar sua aprendizagem. Foi o primeiro capítulo de uma longa e profunda relação com a anglofonia.

Gilberto era filho de Alfredo Freyre, um conhecido professor universitário e humanista pernambucano. A confortável situação financeira da família permitiu ao menino um intenso contato com os engenhos de açúcar de parentes seus e – talvez ainda mais

mesmo o time da terra natal de Gilberto Freyre, o Sport Clube do Recife, ficou de herança para a filha, torcedora do Náutico Capibaribe. “Isso que era bom. Era possível discordar dentro de casa”. É com essa ajuda valiosa de dona Sônia e outros biógrafos e cientistas que remontamos aqui alguns pontos

fundamentais para se entender a vida e a obra de Gilberto Freyre.

Para começar, a filha de Freyre confirma a curiosa história de que o então futuro escritor (título que ele mesmo preferia em detrimento a antropólogo/sociólogo/cientista social) tivera severas dificuldades



Sede da Fundação Gilberto Freyre, no bairro de Apipucos, no estado de Pernambuco

importante para os próximos capítulos dessa história – possibilitou ainda ao (agora) entusiasmado jovem de 18 anos uma longa viagem ao estrangeiro para aprofundar seus estudos. Primeiro, ele foi aos Estados Unidos, onde teve, após uma passagem pelo Texas, um intenso contato com a história e a antropologia, como estudante da prestigiada Universidade de Colúmbia, em Nova York. Passou cinco anos viajando e estudando entre os Estados Unidos e a Europa.

Maria Lúcia Garcia Pallares-Burke, autora de *Gilberto Freyre: um vitoriano nos trópicos* entre muitos outros trabalhos, é uma dos tantos cientistas que analisaram a obra e a vida de

Freyre. Ela revela que são justamente daquele período em que ele esteve no exterior algumas das mais polêmicas descobertas da vida do pernambucano. Em entrevista à *Desafios*, ela relata que Gilberto vivia descontente de ter nascido brasileiro. Certo dia, teria se perguntado: “Por que não nasci inglês, ou alemão, ou americano?”

Não seria essa, no entanto, a mais perturbadora questão do tempo de Freyre em terras norte-americanas. Segue Pallares-Burke: “Um dos desafios mais dramáticos que enfrentei nesse estudo foi como lidar com as desconcertantes evidências de que Freyre estivera profundamente entusiasmado com as ideias racistas

que estavam sendo popularizadas nos Estados Unidos nos anos em que ali viveu; e de que por algum tempo ele nadou com a corrente, engrossando a fileira dos muitos que achavam que o racismo tinha fundamento científico e que a argumentação da eugenia sobre a pureza racial e sobre as benesses da segregação era totalmente satisfatória e suficiente para fundamentar drásticas e desumanas políticas governamentais. Omitir tais simpatias, que incluíram até uma não velada tolerância para com a Ku Klux Klan, seria cometer o pecado de desonestidade intelectual”.

Antes de separar as pedras para se jogar na memória de Freyre, é preciso ir além nessa história para, também



Gilberto Freyre, a mulher e os filhos em foto de família

sem desonestidade, entender que a estrada intelectual que o cientista percorreu, do delicado século XX até as suas mais brilhantes constatações, teve um papel importante em sua obra.

“Seu caminho até *Casa-Grande & Senzala* e a valorização da mestiçagem foi bastante conturbado e em zigzag. Ele teve de conhecer e admirar o racismo em uma de suas formas mais extremadas para que, finalmente, e muito corajosamente, pudesse se livrar dele. Quando, finalmente, já na década de 1930, contrapondo-se à forte corrente internacional que alardeava os efeitos desastrosos da miscigenação, Freyre publicou *Casa-Grande & Senzala*, ele estava a unir forças com pessoas como os antropólogos Roquette-Pinto, Franz Boas e seu brilhante colega de

Colúmbia, Rüdiger Bilden, que combatiam teses da hierarquia das raças e da degeneração da “raça” mestiça, argumentando que o problema a ser solucionado no Brasil e em outros países de população mestiça não era racial, mas, ao contrário, social e ambiental”, aponta, outra vez, Pallares-Burke.

A obra-prima de Gilberto Freyre, publicada em 1933, foi o primeiro livro do autor e teve um imenso impacto no Brasil da época – e ainda tem para quem o lê hoje pela primeira vez. Despindo-se da linguagem excessivamente coloquial de seus antecessores, elaborou um profundo estudo sociológico, utilizando uma extraordinária capacidade literária. Foi, para Jorge Amado, “uma revolução cultural”. Para muitos intelectuais, o livro foi o

passo mais decisivo para as ciências sociais brasileiras se livrarem de uma pesada amarra positivista que carregava desde o século XIX. Foi o tratado que ratificou uma “consciência de nacionalidade”, como escreveu o filósofo Olavo de Carvalho no prefácio do livro para a versão romena, ou ainda uma “descolonização cultural” como aponta, em nossa entrevista, Pallares-Burke. O momento era propício. Getúlio Vargas usava a valorização da cultura brasileira, ao mesmo tempo, como bandeira e pano de fundo de sua ditadura.

Ao que parece, Freyre não tinha uma intenção política decisiva na elaboração de *Casa-Grande & Senzala*, tanto que, em breve, faria oposição a Getúlio por um partido liberal. O compromisso de Freyre era, preferencialmente, científico e literário: o de mostrar um Brasil que não era a continuação de uma história

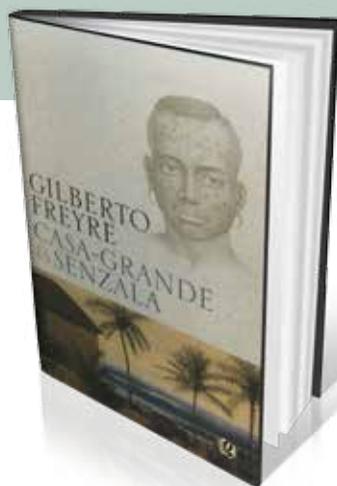


européia. A cultura brasileira, afinal, fora forjada na mestiçagem.

O livro suscitou muitas polêmicas também. Sem dúvida, a mais famosa trata do que foi chamado de “democracia racial”, um debate espinhoso demais para se travar em poucas linhas. O mito da democracia racial é a ideia de que no Brasil haveria, ao contrário dos Estados Unidos, uma convivência pacífica entre negros e brancos e que todos teriam chances individuais iguais de sucesso. Embora Freyre não tivesse escrito nada diretamente com esse nome, foi por meio de sua obra que surgiu a ideia de que no Brasil não havia racismo. Pallares-Burke descreve, assim, a questão: “A posição de Freyre em favor de uma mistura cultural ou hibridismo é mais ou menos uma posição de meio-termo entre aquela dos ‘assimilacionistas’ – que querem que os imigrantes abdicuem de suas

próprias culturas e se tornem americanos, britânicos, etc. – e, de outro, a dos ‘multiculturalistas’, que gostariam que cada grupo étnico mantivesse suas próprias tradições. Não se ouve hoje muitas pessoas argumentarem da mesma maneira aqui na Europa – apesar desse tipo de mistura ser, de fato, o que está acontecendo”. Quem detrata a “democracia racial”, normalmente, o faz por indicar que ela trata com benevolência as profundas feridas raciais brasileiras. Por outro lado, é certo que os escritos de Freyre – e sua

Casa-Grande & Senzala é a obra-prima de Gilberto Freyre, publicada em 1933, foi o primeiro livro do autor e teve um imenso impacto no Brasil da época – e ainda tem para quem o lê hoje pela primeira vez



própria ação individual – contribuíram deveras para os aprofundamentos da cultura afro-brasileira no país. Uma prova disso é que, logo em 1934, ele organizou no Recife o 1º Congresso de Estudos Afro-Brasileiros.

Casa-Grande & Senzala, como a cronologia indica, foi o ponto de partida e não de chegada da intelectualidade de Freyre, embora tenha sido seu livro mais lido. Apenas três anos depois, em 1936, o escritor lançava uma nova obra-prima da sociologia brasileira. *Sobrados e Mucambos* tratou, sobremaneira, da vida na cidade, no período em que se inicia um volumoso êxodo rural no Brasil. Para Sônia, filha de Freyre, esse era o livro do coração de seu pai.

“O livro preferido dele era *Sobrados e Mucambos*. Ele dizia: *Casa-Grande & Senzala* foi impactante. Chamou a atenção e ainda hoje é o livro que vende. Mas *Sobrados e Mucambos* saiu mais da alma dele. É um livro espetacular. O livro de que eu mais gosto, porém, é *Nordeste*. Têm também poesias que





Biblioteca da Fundação Gilberto Freyre

ele fez para a minha mãe que são lindas, maravilhosas. Ele passou o que sabia para quem quisesse ouvir. Deu contribuição para livro de muita gente”.

Nas cinco décadas seguintes que viveu, ele produziu uma extensa e intensa obra, não apenas sobre o Brasil e não apenas em formato de livros. Escreveu em jornais e revistas sobre os mais variados temas. Casou em 1941 com Maria Magdalena Guedes Peres, estudante de educação física duas décadas mais nova. Teve dois filhos. Foi professor universitário, deputado federal, publicou e viajou muito para fora do país. Criou, no Recife, a Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais. Discursou na ONU. Recebeu selos e sambas-enredos em sua homenagem.

Tantos capítulos de vida hoje dão trabalho à sua filha Sônia, que tenta organizar todo o material na fundação. “Ele era bagunceiro, mas guardava tudo. Até tiquete do avião para onde ia, ele guardava. Dá para recontar toda a vida dele. Escrevia em qualquer papel. Era só ter uma ideia que ele procurava um papel. Papel de pão. Você já viu escrever até em papel higiênico?”

A vasta obra de Freyre teve decisivo impacto nos cientistas sociais brasileiros do último século, como Roberto Da Matta. “Não se poderia imaginar a possibilidade de seus trabalhos sobre carnaval e sobre o papel da casa e da rua na sociedade brasileira sem a provocação e a inspiração freyreanas”, confirma Pallares-Burke, que pros-

segue: “Mas uma escola e discípulos propriamente ditos, Freyre não criou. Talvez sua decisão de não seguir uma carreira universitária e se manter um *freelancer* ao longo de sua vida em parte explique isso. Além disso, como salientou seu admirador inglês, Asa Briggs, não sendo “facilmente relacionado a uma escola ou mesmo a uma tradição historiográfica”, Freyre se impõe como uma figura brilhante, mas relativamente isolada”.

Tamanha biografia não permite uma abordagem superficial, nem da obra, nem da vida de Freyre. Complexo e profundo demais, vale o alerta para nunca cair na tentação de estereotipá-lo por suas circunstanciais adesões ou oposições. No entanto, é irresistível imaginar onde estaria Gilberto Freyre na rinha política que assola nosso país nesta segunda década do século XXI. A filha Sônia não revela com clareza, mas deixa sua impressão: “É de se imaginar que ele estaria muito... vou usar uma palavra bem pernambucana... “aperreado”, sabe? Não era isso que ele queria para o Brasil, não. Não sei se ele estaria conformado com o que está acontecendo. Ele não era de se conformar com o errado”.

Melhor do que imaginar é retornar aos clássicos e lê-los atentamente. Afinal, uma jornada às mais profundas e complexas problemáticas brasileiras tem passagem obrigatória por Apipucos, onde o Recife quase se encontra com Camaragibe. 



Financiamento diversificado da operação do transporte público: fundamentos econômicos

Na teoria econômica, um bem (serviço) público se caracteriza pela impossibilidade da exclusão do consumo dos que não pagaram por ele (princípio da não exclusão), como também pela particularidade de que o consumo do serviço por uma pessoa não reduz a oferta disponível para outra (princípio da não rivalidade). Em razão dessas características, não exclusão e não rivalidade, é necessário que os bens e serviços públicos sejam financiados de forma indireta via tributos, enquanto nos serviços privados a forma direta via fixação de um preço torna-se mais adequada.

O exemplo clássico de um serviço público é a iluminação pública, na qual não há possibilidade de excluir um transeunte de receber o benefício daquele serviço e a simples presença dele na área de abrangência da iluminação não prejudica que outro também se beneficie da iluminação. Por isso se justifica um financiamento via tributação, no caso a taxa de iluminação paga por todos os domicílios, não entrando no mérito dos subsídios necessários às famílias de baixa renda.

No caso do transporte público coletivo de passageiros (TPC), pode-se definir dois grupos distintos de beneficiários do sistema: os usuários diretos dos serviços (que usam efetivamente o TPC) e os beneficiários indiretos (setor produtivo, proprietários de terra, usuários de transporte privado, etc¹). Fazendo uma análise com foco no usuário direto do sistema,

o serviço de transporte se aproxima do conceito de serviço (bem) privado pela possibilidade de exclusão de quem não paga e a necessidade de aumento de custo do serviço (oferta) quando há demanda adicional, principalmente em situação de capacidade esgotada da oferta, corroborando com a tese da adequabilidade do financiamento via arrecadação tarifária.

Quando se analisa o TPC do ponto de vista dos beneficiários indiretos, a conclusão é diferente, pois não há possibilidade de exclusão dos benefícios gerados e também não há rivalidade entre os beneficiários — todos se beneficiam da disponibilidade da rede de transporte público naquela área de abrangência —, o que fortaleceria a tese de financiamento não tarifário da operação dos serviços de transporte.

Essa análise conceitual fortalece a argumentação de uso de modelos de financiamento mistos na operação do TPC, nos quais a receita do sistema deveria ser composta em parte pela arrecadação tarifária e em parte via recursos extratarifários e tributários.

O que se observa no Brasil é que as receitas do transporte público por ônibus são compostas quase que exclusivamente pela arrecadação tarifária. Poucas cidades apresentam um nível de financiamento extratarifário significativo, como São Paulo (25%) e Brasília (40%), por exemplo. Apenas os sistemas sobre trilhos apresentam um nível maior de custeio não tarifário, mas a abrangência desses serviços é muito baixa ainda no

país (atinge menos de 5% da demanda do TPC). Os problemas dos modelos de financiamento exclusivamente tarifário são as iniquidades geradas pela não contribuição dos segmentos mais ricos da sociedade e que são beneficiários do sistema, conforme descrito anteriormente, além da elevação do nível final da tarifa de transporte, o que vem impactar fortemente a renda dos mais pobres.

Por outro lado, como visto nas medidas de redução tarifária após as manifestações populares do ano de 2013, novas obrigações no já pressionado orçamento dos municípios podem comprometer programas sociais importantes, o que também prejudica os mais pobres. Por isso, a proposta de diversificação das receitas tem de ser acompanhada da discussão de novas fontes de financiamento do TPC. O **Ipea** apontou na Nota Técnica 02/2013 várias possíveis fontes extratarifárias de financiamento do TPC, com destaque para as incidentes sobre o transporte individual, como: taxaço da gasolina, IPVA, taxaço do espaço público, etc.

Independentemente dos conceitos econômicos, desde as manifestações de 2013 a sociedade clama por um transporte público melhor e mais barato. Sem dúvida esses objetivos passam pela adoção de um modelo de financiamento mais justo e diversificado. **ii**

¹ Independentemente de usarem o TPC, esses setores se beneficiam da disponibilidade do serviço, seja pela valorização da terra, pela viabilidade dos negócios em razão da acessibilidade de trabalhadores e consumidores e pela disponibilidade de maior espaço viário para circulação do transporte individual.

**Toda mulher traz
dentro de si a força
para chegar onde quiser.
E ela não está sozinha
para enfrentar
a violência.**

DESPERTE PARA ESSA CAUSA.

MULHER, VIVER SEM VIOLÊNCIA

Agredir física ou psicologicamente uma mulher é crime e dá cadeia. As brasileiras vítimas de violência não estão sozinhas. Nosso país inteiro está ao lado delas.

DENUNCIE. É GRATUITO. É SEGURO.



Secretaria de
Políticas para as Mulheres

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA



Energia nuclear

Brasil integra projeto de pesquisa internacional

O Brasil, por meio do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF/MCTI), passou a integrar oficialmente o grupo de pesquisa em energia nuclear HC Open Network Environment (LHCONE) – o maior acelerador de partículas e o de maior energia existente no globo –, da Organização Europeia para a Pesquisa Nuclear (Cern, na sigla em inglês). Sendo a primeira instituição latino-americana a ingressar no projeto, o CBPF será responsável pela interconexão e pela integração dos centros de computação que compõem o *grid* da entidade europeia. O projeto irá promover a segurança; priorizar dados e dar maior vazão na rede a partir da avaliação de transferência massiva de dados entre redes de alto desempenho.



Inovação

Programa simula efeitos do agrotóxico

O software de Avaliação da Contaminação Hídrica por Agrotóxico, conhecido como Acha, será utilizado nas lavouras brasileiras para simular o efeito dos agrotóxicos nas plantações sem a necessidade de fazer o teste direto na lavoura. O

programa avaliará o comportamento ambiental de moléculas agrotóxicas na agricultura; a profundidade que um agrotóxico pode chegar; o potencial de contaminação da água subterrânea e a persistência do agrotóxico no solo em que foi aplicado. Esse processo possibilitará mais agilidade na avaliação dos resultados com um custo inferior ao atual, que demanda equipamentos especiais, análises complexas e mão de obra especializada.

Saneamento

Fossa séptica adaptada para ribeirinhos

As casas ribeirinhas – sobre os rios da Amazônia – possuem um dificultador que são as sazonalidades dos rios. Para diminuir os incômodos desses períodos, pesquisadores desenvolveram fossas sépticas que se adaptam a diferentes períodos climáticos. As fossas ajudarão na melhoria da saúde e da qualidade de vida das famílias, além de impactar diretamente na qualidade ambiental da região e de diminuir ciclos de doenças de veiculação hídrica, ou seja, reduzir a contaminação na água. O sistema



é composto por um tanque séptico e filtro anaeróbio, formado por anéis de bambu, pedra britada e cacos de tijolo.

Pesquisa

Ministério e governo investem em Mato Grosso do Sul

Parceria entre o Ministério da Ciência e Tecnologia e o governo do estado do Mato Grosso do Sul (MS) resultará em investimento de R\$ 10,5 milhões em pesquisa e desenvolvimento. Os recursos serão disponibilizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep/MCTI), que injetarão R\$ 7

milhões. Os outros R\$ 3,5 milhões serão aplicados pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, da Ciência e da Tecnologia do Estado (Fundect). Ao todo, 95 projetos serão contemplados nas áreas do agronegócio, bioeconomia, biodiversidade, agronomia, saúde, educação e energia. Os estudos serão realizados tanto por jovens pesquisadores quanto por empresas de pequeno e médio porte.

Parceria

Brasil e China firmam acordo de cooperação de pesquisa

O CNPq e a National Natural Science Foundation da China (NFSC) firmaram acordo de cooperação de pesquisa em quatro áreas comuns entre o Brasil e a China: energia, aeroespacial, meio ambiente e saúde. Na área da saúde, os representantes das duas institui-

ções acordaram que são importantes pesquisas relacionadas a doenças tropicais e tuberculose, que matam 600 mil pessoas por ano na China. Na área ambiental os problemas estão em todas as esferas e são compartilhados pelos dois países.

Descoberta

Nova espécie de mosca em Belém do Pará

Pesquisadores da Universidade da Amazônia (Unama) descobriram uma nova espécie de mosca em Belém do Pará. O estudo coletou 258 amostras. Destas, a recente descoberta: *Peckia* – mosca da família *Sarcophagidae* – que, provavelmente, está restrita às florestas de várzea do estuário amazônico. Esses insetos auxiliam na trituração e decomposição



de matéria orgânica, além de serem responsáveis por transportar agentes de doenças. A pesquisa foi realizada no mercado Ver-o-peso, tradicional no estado, local com grande quantidade de matéria orgânica diária, o que torna favorável a proliferação de moscas.



CNPq

Hanseníase

Número de casos ainda é alto

Brasil, Índia e Indonésia contribuíram com 81% de casos de hanseníase em 2013, no mundo, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS). Em 2011, 200 mil casos novos de hanseníase foram relatados por 105 países e, em 2012, 232.857 novos casos em 115 países. No Brasil, são diagnosticados 40 mil novos casos por ano. A Amazônia, o Nordeste e o Centro-Oeste são as regiões mais atingidas. Um grupo de pesquisadores da Universidade Federal do Pará (UFPA) se reuniu para mapear e ajudar a combater a doença no estado por meio do projeto Marcadores biológicos de infecção e progressão da hanseníase: sorologia e resposta linfocitária celular em pacientes de uma região hiperendêmica da Amazônia brasileira. O trabalho acontece por meio de exames em estudantes da rede pública de ensino e visitas domiciliares. O resultado aponta que entre 3% a 4% dos estudantes estão com hanseníase previamente não diagnosticada.

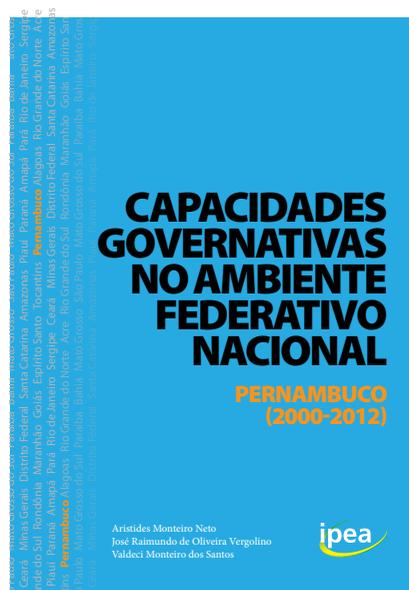
REGIME CAMBIAL É ESTRATÉGIA PARA PAÍSES EMERGENTES

Com base na literatura de John Keynes – economista britânico cujos ideais influenciaram a macroeconomia moderna, tanto na teoria como na prática –, o livro *O regime de câmbio flutuante no Brasil 1999-2012: especificidades e dilemas* – da professora Daniela Magalhães Prates – faz uma abordagem do regime de câmbio flutuante no Brasil de janeiro de 1999 a dezembro de 2012. Além da gestão do regime de câmbio, o estudo buscou analisar também a institucionalidade desse mercado e o grau de abertura financeira. No Brasil, o regime de câmbio flutuante não permitiu uma política monetária autônoma, como sugerem os resultados

do estudo: “no contexto de globalização financeira, os países emissores de divisas não conversíveis, como o Brasil, depararam-se, na realidade, com uma ‘dualidade impossível’: o contexto de livre mobilidade de capitais implica perda de autonomia de política econômica, independentemente do regime cambial adotado”. Isso pelo fato de que “um regime cambial de flutuação pura, além de não levar ao ajustamento automático dos balanços de pagamentos, acentua a inter-relação entre as taxas de juros e de câmbio e a influência das decisões de portfólio dos investidores globais sobre esses preços-chave”. Dessa forma, a escolha pelo regime cambial determina uma



estratégia para a política econômica de países emergentes.



AUTONOMIA DOS GOVERNOS ESTADUAIS

Qual a capacidade e quais os limites dos governos estaduais para implementar políticas de desenvolvimento? Essas questões são analisadas na coleção de livros editados pelo Ipea com o título *O que podem os governos estaduais no Brasil: trajetórias de desenvolvimento comparadas (1990-2010)*. Os pesquisadores alertam para a dificuldade dos governos estaduais em aproveitar a expansão da economia para investir na melhoria do bem-estar social e de infraestrutura. Pernambuco, estado estudado recentemente, foi exceção à regra. O dinamismo na economia, motivado pelo crescimento industrial

e a implantação de um estaleiro naval e uma fábrica de automóveis, afetou o governo de forma positiva, o que gerou taxa de crescimento econômico acima da média nacional, levando em consideração o mercado de trabalho, as atividades produtivas e a pressão por serviços públicos de infraestrutura urbana. “É possível constatar que as capacidades econômico-fiscais em Pernambuco, decorrentes da ação conjunta dos governos estadual e federal, avançaram de maneira substantiva, com o quadro de recursos no período 2007-2012 muito mais alvissareiro que no período 2000-2006”, mostra o estudo.

EDUCAÇÃO MELHORA NAS REGIÕES METROPOLITANAS

Lançado em 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é referência para analisar indicadores de qualidade de vida que vão além do desenvolvimento econômico da população. O índice analisa, entre outras coisas, educação, saúde e renda. O recorte por municípios e bairros foi incorporado aos indicadores socioeconômicos, surgindo o Índice de Desenvolvimento Humano por Município (IDHM). O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Fundação João Pinheiro e o Ipea desenvolveram uma plataforma para compilar esses dados e facilitar o desenvolvimento de políticas públicas para o país com dados recortados desde as regiões

metropolitanas até os bairros. Tendo esses indicadores, o poder público pode chegar a regiões com déficit de escolas e hospitais, por exemplo. A recente atualização do Atlas Brasil, plataforma em que os IDHMs são disponibilizados, conta com análise de 20 regiões metropolitanas. Entre as mais recentes estão Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba e Maceió, que tiveram avanços em seus indicadores socioeconômicos entre os anos de 2000 e 2010. No indicador educação, a Baixada Santista avançou em 24%, Campinas 11,5%, Maceió



51% e no Vale do Paraíba e Litoral Norte a melhora foi de 7%. Além do site, o Ipea publicou o livro *Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras*, da série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, com dados dessas quatro últimas regiões analisadas.

MUDANÇA NO CONSUMO DAS FAMÍLIAS

Nem sempre o acesso a bens de consumo foi possível para grande parte da população. Durante 20 anos, entre 1960 e 1980 – período de forte expansão industrial –, o acesso a esses produtos se deu no país, em especial para a população com forte poder aquisitivo. Os anos 2000 possibilitaram forte mudança nesse cenário. O aumento do salário mínimo permitiu que a massa trabalhadora pudesse ter acesso tanto a bens duráveis de consumo quanto a alimentação de melhor qualidade e maior acessibilidade ao transporte privado. Essa evolução foi analisada no livro *Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo*

na *Economia Brasileira*, do professor Carlos Aguiar de Medeiros, editado pelo Ipea, no qual ele reflete que, na primeira década do século XXI, a redução da pobreza, o aumento do salário mínimo, do emprego formal, a expansão do crédito ao consumidor, entre outros fatores, foram fundamentais para que as famílias, antes excluídas do mercado consumidor, pudessem desfrutar de serviços modernos e, ainda, de outras formas de lazer, como o cinema e os *shopping centers*. Tudo isso foi possível devido à “articulação estrutural entre o regime macroeconômico, a estrutura dos preços relativos e os salários reais”.



Humanizando o DESENVOLVIMENTO



MÃOS DE ESPERANÇA – Terapia artística é usada a fim de assegurar cura e expressão. Lefika organiza e media grupos de trabalho de acordo com as necessidades identificadas nas comunidades locais. Os recentes ataques xenófobos ressaltaram a necessidade de assistência e cura por meio da arte. Fotografia tirada na ÁFRICA DO SUL, enviada por Lefika La Phodiso – The Art Therapy Center

Como você vê o desenvolvimento? Como retratar uma face humana do desenvolvimento? Como os programas e iniciativas do desenvolvimento melhoram a vida das pessoas? A campanha mundial de fotografia *Humanizando o Desenvolvimento* busca mostrar e promover exemplos de pessoas vencendo a luta contra a pobreza, a marginalização e a exclusão social. A campanha chama a atenção para os sucessos obtidos como forma de contrabalançar as imagens

frequentes que mostram desolação e desespero. Uma galeria de fotos será permanentemente montada no escritório do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e aberta à visitação pública. Uma série de exposições fotográficas também será organizada em diversas cidades ao redor do mundo.

Temos o prazer de anunciar as 50 fotos selecionadas pela campanha. Gostaríamos de agradecer aos partici-

pantes de mais de 100 países que nos enviaram suas fotos e suas histórias e compartilharam sonhos e desafios. Agradecemos às instituições parceiras e membros do Comitê de Seleção por suas contribuições para a campanha. Todos vocês tornaram a campanha uma realidade e nos ajudaram a destacar e promover o desenvolvimento por meio de novas lentes. Parabéns aos participantes.



Visite o site e veja algumas das fotografias da campanha: <http://www.ipc-undp.org/photo/>

Tão importante quanto amamentar seu bebê, é ter alguém que escute você.



Conte com um profissional de saúde.

Ele vai escutar você e ajudar a tornar sua amamentação ainda mais tranquila.

O leite materno ajuda o seu bebê a crescer forte e saudável. Por isso, até os 6 meses, dê apenas o leite materno. Depois, ofereça alimentos saudáveis e continue amamentando até os 2 anos ou mais.

A amamentação é incentivada e apoiada pelo SUS. Procure uma unidade de saúde.

DISQUE SAÚDE
136
Ouvidoria Geral do SUS
www.saude.gov.br
www.sbp.com.br



Ministério da Saúde

MELHORAR SUA VIDA, NOSSO COMPROMISSO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA



/amamentacao



@minsaude

Biblioteca Ipea

Leve conhecimento para casa,
ou pegue emprestado

O acervo da biblioteca Ipea, especializado em economia, planejamento econômico e social e políticas governamentais, é composto por cerca de 60 mil obras, entre livros, teses e documentos, e quase 600 séries de periódicos, além de jornais e de CD-Roms contendo documentos e bases estatísticas.

São mais de 97 mil exemplares de publicações e seu acervo pode ser consultado mediante pesquisa online pelo endereço: www.ipea.gov.br/biblioteca.

Brasília (DF)
SBS - Quadra 1 - Bloco J
Ed. Ipea/BNDES
2º andar - salas 201 a 211
E-mail: biblioteca@ipea.gov.br
Funcionamento: Segunda a sexta-feira, das 9h às 17h

Rio de Janeiro (RJ)
Av. Presidente Antônio Carlos, 51-16º andar - Castelo
E-mail: bibliotecarj@ipea.gov.br
Funcionamento: Segunda a sexta-feira, das 13h às 17h

Livraria Ipea

Na Livraria Ipea, é possível encontrar todas as mais recentes publicações do Instituto e encomendar as mais antigas.

Caso queira conhecer os estudos produzidos no Ipea, acesse www.ipea.gov.br

Brasília (DF)
SBS - Quadra 1 - Bloco J
Ed. Ipea/BNDES - Térreo
Telefone: (61) 3315 5336
E-mail: livraria@ipea.gov.br
Funcionamento: Segunda a sexta-feira,
das 9h às 12h, e das 13h às 17h