

Desenvolvimento Sustentável

TERRITÓRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS



Marinalva de Sousa Conserva
Emanuel Luiz Pereira da Silva
Henrique Menezes
(orgs)

EJ Editora
UFPB

Desenvolvimento Sustentável, Territórios e Políticas Públicas



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Reitor

VALDINEY VELOSO GOUVEIA

Vice-reitora

LIANA FILGUEIRA ALBUQUERQUE

Pró-Reitor PRPG

GUILHERME ATAÍDE DIAS



EDITORA UFPB

Diretor

NATANAEL ANTONIO DOS SANTOS

Chefe de produção

JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

Conselho editorial

Adailson Pereira de Souza (Ciências Agrárias)
Eliana Vasconcelos da Silva Esrael (Linguística, Letras e Artes)
Fabiana Sena da Silva (Interdisciplinar)
Gisele Rocha Côrtes (Ciências Sociais Aplicadas)
Ilda Antonieta Salata Toscano (Ciências Exatas e da Terra)
Luana Rodrigues de Almeida (Ciências da Saúde)
Maria de Lourdes Barreto Gomes (Engenharias)
Maria Patrícia Lopes Goldfarb (Ciências Humanas)
Maria Regina Vasconcelos Barbosa (Ciências Biológicas)

Conselho científico

Maria Aurora Cuevas-Cerveró (Universidad Complutense Madrid/ES)
José Miguel de Abreu (UC/PT)
Joan Manuel Rodriguez Diaz (Universidade Técnica de Manabí/EC)
José Manuel Peixoto Caldas (USP/SP)
Letícia Palazzi Perez (Unesp/Marília/SP)
Anete Roese (PUC Minas/MG)
Rosângela Rodrigues Borges (UNIFAL/MG)
Silvana Aparecida Borsetti Gregorio Vidotti (Unesp/Marília/SP)
Leilah Santiago Bufrem (UFPR/PR)
Marta Maria Leone Lima (UNEB/BA)
Lia Machado Fiuza Fialho (UECE/CE)
Valdonilson Barbosa dos Santos (UFCEG/PB)

Editora filiada à:



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Marinalva de Sousa Conserva
Emanuel Luiz Pereira da Silva
Henrique Menezes
(organizadores)

Desenvolvimento Sustentável, Territórios e Políticas Públicas

João Pessoa
Editora UFPB
2020

Direitos autorais 2020 – Editora UFPB
Efetuado o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a
Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

Todos os direitos reservados à Editora UFPB

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.
O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Projeto Gráfico
Editora UFPB

Imagens da Capa
Freepik.com

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

D451 Desenvolvimento sustentável, territórios e políticas públicas / Marinalva de Sousa Conserva, Emanuel Luiz Pereira da Silva, Henrique Menezes (organizadores).
- João Pessoa: Editora UFPB, 2020.
226 p.: il.

Recurso digital (10MB)
Formato: PDF
Requisito do Sistema: Adobe Acrobat Reader

E-book
ISBN 978-65-5942-066-7

1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento sustentável. I. Conserva, Marinalva de Sousa. II. Silva, Emanuel Luiz Pereira da. III. Menezes, Henrique. IV. Título.

UFPB/BC

CDU 35.073.1

Livro aprovado para publicação através do Edital Nº 01/2020/Editora Universitária/UFPB - Programa de Publicação de E-books.

EDITORA UFPB
Cidade Universitária, Campus I, Prédio da editora Universitária,
s/n João Pessoa – PB • CEP 58.051-970

<http://www.editora.ufpb.br>
E-mail: editora@ufpb.br
Fone: (83) 3216-7147

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
APRESENTAÇÃO	9
1. A Dimensão Socioambiental da Proteção Social em Territórios Indígenas	19
<i>Emanuel Luiz Pereira da Silva</i>	
<i>Marinalva de Sousa Conserva</i>	
2. Conceitos Antropológicos Entre Fronteiras: Apontamentos Sobre a Demarcação de Terras Indígenas na Paraíba	44
<i>Estêvão Martins Palitot</i>	
3. Desenvolvimento Sustentável, Calamidades e Os Desafios para Proteção Social: A Experiência de Brumadinho	86
<i>Alice Dianezi Gambardella</i>	
<i>Felipe de Souza Brandão</i>	
<i>Renata Aparecida Ferreira</i>	
4. Os Desafios da Desertificação para o Alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Estado da Paraíba	115
<i>Eduardo Rodrigues Viana de Lima</i>	
<i>Henrique Zeferino de Menezes</i>	
5. ODS e a Demografia no Brasil e na Paraíba	131
<i>Neir Antunes Paes</i>	

6. Proteção Social, Família e Intersetorialidade nas Políticas Públicas	177
<i>Ana Rojas Acosta</i>	
7. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e Os Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil	190
<i>André Viana Custódio</i>	
<i>Ismael Francisco de Souza</i>	
<i>Higor Neves de Freitas</i>	
8. ODS, COVID-19 e a Proteção Social de Crianças e Adolescentes: A Experiência Europeia	201
<i>Dra. Antonia Picornell-Lucas</i>	
SOBRE OS AUTORES	220

PREFÁCIO

O presente livro foi construído buscando apresentar diferentes perspectivas e oportunidades para um diálogo profícuo tomando por base os objetivos do desenvolvimento sustentável, além de um olhar cirúrgico sobre as questões envolvendo as políticas públicas, territorialidade, e outros olhares ambientais e sociais.

Escrever o prefácio da presente obra me inunda de uma felicidade transcendente, pois ao mesmo tempo que percebo grupos tão sólidos e com reconhecimento nacional e internacional, também percebo os avanços que a Universidade Federal da Paraíba vem trilhando nos últimos anos, e no presente caso, sendo representada pelo Núcleo de Estudo e Pesquisa em Políticas Sociais - NEPPS (www.neppsufpb.com.br) em parceria com o Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (NPDS), pautando por interesses comuns de diversas áreas do conhecimento, sobretudo, pela vinculação direta aos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS); Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI); Programa Interinstitucional de Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), e o Programa de Pós-Graduação em Educação, todos da Universidade Federal da Paraíba.

Outra alegria toma grande proporção ao constatar ações concretas em dois importantes caminhos que devemos trilhar em nossas universidades, os quais estão com muita propriedade abordados no presente livro. O primeiro é um olhar com atenção voltada para a sociedade e ações de políticas públicas e ambientais, e o segundo é relacionado ao processo de internacionalização de nossas universidades e grupos de pesquisa, o que permite um avanço e amadurecimento intelectual de nossa comunidade acadêmica. Essa troca de experiências nacionais e internacionais tomam mais força

ainda em momentos como o que estamos vivendo, o de isolamento social e pandemias.

Nesse aspecto, o NEPPS, o NPDS e os colaboradores estão de parabéns por conseguirem renuir, com muita propriedade e em uma mesma obra, esses dois caminhos, a responsabilidade social e ambiental, e a internacionalização.

Garanto para você, estimado leitor e leitora, que ficará dislumbrado na leitura e passeio por cada página dessa obra. Assino com muita tranquilidade esse livro.

Parabéns para cada pesquisador, professor, aluno, todas as pessoas que direta e indiretamente contribuíram para a elaboração e conclusão desse material.

Que o Divino Mestre nos conduza pelo caminho da sabedoria, discernimento e ciência.

Prof. Dr. Reinaldo Farias Paiva de Lucena
Departamento de Sistemática e Ecologia
Centro de Ciências Exatas e da Natureza.
Universidade Federal da Paraíba

APRESENTAÇÃO

A presente coletânea de textos apresentada em formato de *E-BOOK* é fruto da realização do “**1º. SIMPÓSIO INTERNACIONAL - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, TERRITÓRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**”. Trata-se de uma exitosa experiência realizada na Universidade Federal da Paraíba, na cidade de João Pessoa no período de 03 a 05 de outubro/2019. Essa exitosa experiência reuniu docentes, pesquisadores e discentes de diferentes áreas de conhecimento – Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Ambientais, Engenharias, Ciências Jurídicas, vinculados em Instituições Universitárias e Institutos de Pesquisa, em âmbitos - nacional e internacional; Essa rede de pesquisadores transdisciplinar vinculados à um gama de IES apresentam como eixo temático comum estudos e pesquisas referenciados nas Políticas Públicas de Proteção Social, Territórios e Desenvolvimento Sustentável. A agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) configurou-se como premissas preliminares para formação de rede acadêmica colaborativa tanto para realização do referido Simpósio como para seus resultantes, a exemplo da proposta apresenta para este Ebook. Espera-se, portanto, contribuir para superação de desafios postos e expressos na agenda da ODS, mas também trazer um contributo através de um (re)pensar e agir no enfrentamento às desigualdades de renda e de oportunidades, nos direitos humanos e sociais básicos, tão ameaçados nas condições postas e impostas no atual desenvolvimento do capitalismo, especialmente em realidades tão díspares e desiguais como às vivenciadas nesses brasis.

Assim, o evento realizou-se por iniciativa do **Núcleo de Estudo e Pesquisa em Políticas Sociais - NEPPS** (www.neppsufpb.com.br) em parceria com o **Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (NPDS)**, ambos da UFPB, e que se pautam por interesses comuns em de diversas áreas do conhecimento, sobretudo, pela

vinculação direta aos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS); Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI); Programa Interinstitucional de Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), e o Programa de Pós-Graduação em Educação, todos da Universidade Federal da Paraíba. A realização desse Simpósio só foi possível graças à adesão e apoio institucional da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba. Assim, esperava-se com a realização do Simpósio:

- **Configuração de uma rede acadêmica** sob o eixo norteador – ODS/Políticas Públicas de Proteção Social, com a participação de expositores, convidados e debatedores;
- **Organização de uma coletânea** de textos produzidos a partir de experiências e estudos sob a coordenação dos núcleos e grupos da rede acadêmica interinstitucional, vinculados aos Programas de Pós-graduação e IES participantes do referido Simpósio.

O Núcleo de Estudo e Pesquisa em Políticas Sociais - NEPPS vinculado ao PPGSS/UFPB vem acumulando experiências, estudos e pesquisas com foco na formação de pesquisadores plurais, (docentes, gestores, técnicos, etc), com exitosa experiência de consolidação de rede acadêmica desde o âmbito local, nacional e internacional. O NEPPS acumula processos e produtos no campo das políticas sociais de proteção social, sobretudo, vinculadas aos estudos de espaços e territórios paraibanos. A estratégia de atuação do núcleo e do PPGSS

está em consonância com a Política de Internacionalização da UFPB (PrInt/Capes, que atua formalmente desde 2018. Para o PrInt/UFPB é imprescindível uma atuação interdisciplinar, em diversos campos de exploração científica e em diferentes áreas do conhecimento, linhas e temas de pesquisa, dado sustentar-se sob premissas que visam alcançar metas para formação de redes, núcleos ou laboratórios bi ou plurinacionais. Cabe aqui registrar a experiências do NEPPS em estudos e processos de editoração, de livros, e-books, coletâneas. Além de um repertório em realização de Colóquios, seminários, Cursos de extensão, capacitação, com coleção de dissertações e teses. Cabe aqui Registrar, a Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba (Ed. UNIÃO, 1ª. Edi:2016; 2ª Ed.: 2017; A coletânea – “Multiterritorialidades e Desafios da Proteção Social no Brasil e na Europa” (CONSERVA.M. Ed Univ CCTA/UFPB; 1ª Ed 2016; 2ª Ed. 2018; entre outros disponíveis na home page (www.neppsufpb.com.br

O Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (NPDS - <http://www.ufpb.br/npds>), é órgão acadêmico-científico vinculado ao gabinete da Reitoria da UFPB que, dentre outras funções, atua no apoio à implementação local dos ODS. Ainda, desenvolvimento atividades de pesquisa acadêmica e científica, atividades e projetos de extensão e ensino, além de executar trabalhos técnicos em áreas como avaliação e monitoramento de políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Tem ainda como foco os temas da participação política e democracia social; desenvolvimento sustentável, sustentabilidade ambiental e ordenamento territorial.

No contexto atual brasileiro, as Universidades (IES) em geral – e aqui se insere a UFPB – vem enfrentando a maior crise

nos últimos tempos, com cortes e ataques às instituições de ensino superior. A Pós-Graduação tem sido alvo direto de com cortes estruturais de bolsas, incentivos, etc. Por outro lado, as IES ao longo de suas trajetórias vêm privilegiando nos seus processos de produção de conhecimento, **ações e associações multidisciplinares, atuação nas fronteiras das áreas do saber**, atuação coletiva dentro e extra muros, de portas e muros abertos para a rua, para o campo, para os resultados que alterem e impactem positivamente a realidade e soluções inovadoras de questões sociais perenes e complexas – mediados por premissas pautadas na horizontalidade, no intercâmbio interinstitucional, multidisciplinar e internacional (**CAPEs PrInt**). A Universidade Federal da Paraíba é a maior e mais antiga IES pública do estado da Paraíba, historicamente vêm cumprindo um relevante papel na formação e produção de conhecimento, especialmente, na contribuição com estudos e ações institucionais na formulação, gestão e avaliação de políticas públicas.

A Paraíba é um Estado nordestino marcado pela presença de famílias vivenciando situação de extrema pobreza (13,6%, com nível de dependência maior do que a média brasileira (62,6%, taxa de urbanização 13,2% inferior do que a média nacional (78,4% e outras tantas marcas que denotam a posição desigual, injusta e secular que assola nossa população – pautando a relevância de propiciar e fomentar iniciativas coletivas para provocar mudanças estruturais nessa realidade.

Considerando a instabilidade sócio-política-ambiental do Brasil – e conseqüentemente mais acentuada sobre os mais pobres – consideramos urgente e estratégica a consolidação de uma rede acadêmica que permita a continuidade da produção do conhecimento científico. Neste sentido, tem se mostrado bastante eficazes (tempo, interesse, continuidade e resultados) as redes desenhadas de maneira colaborativa, horizontalizadas, intersetorialmente e internacionalizadas. Ainda, é fundamental que as Universidades, especialmente as públicas, continuem com seu papel destacado e proeminente na construção de soluções técnicas, tecnológicas e sociais para os problemas mais graves vivenciados pela sociedade brasileira. Historicamente, as universidades federais brasileiras foram peça fundamental nas discussões sobre os entraves ao desenvolvimento nacional, assim como espaço privilegiado na proposição de respostas.

Nesse momento, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, vigentes desde 1º de janeiro de 2016, podem ser uma lanterna para olhar o futuro mais à frente e projetar uma sociedade menos desigual e ambientalmente saudável, além de funcionar como uma base sólida para nutrir as atividades de acadêmicas, os intercâmbios e as redes de pesquisa da UFPB. Hoje, a UFPB é parte atuantes de algumas redes internacionais ligadas diretamente à agenda ODS, além de ser signatária de dois memorandos de entendimento com o PNUD, em que se compromete a contribuir com o alcance dos ODS. Além disso, é partícipe da Sustainable Development Solutions Network (SDSN) e da United Nations Academic Impact (UNAI). Como mencionado, o NPDS é hoje o principal responsável por apoiar a UFPB na implementação e monitoramento dos Objetivos de Desenvolvi-

mento Sustentável (ODS) na universidade e contribuir com sua a interiorização no Estado.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados na 70ª Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em Setembro de 2015, estabeleceram uma das mais importantes iniciativas globais para o desenvolvimento econômico, social e ambiental, redução da pobreza e das desigualdades, além da melhoria das condições econômicas e sociais dos povos de forma integrada à promoção dos direitos humanos. Os ODS se estruturam em torno de 17 objetivos e 169 metas que devem ser alcançadas até o ano de 2030, além de um vasto conjunto de indicadores para o monitoramento do processo de implementação desse ambicioso compromisso multilateral de desenvolvimento. O documento final aprovado em 2015, intitulado “Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”¹, estabelece uma ampla quantidade de áreas e temas da maior relevância para a sustentação de estratégias de transformação social, desenvolvimento humano e preservação ambiental, que exigem uma ampla e profunda mobilização global. Assim, além de organizações internacionais, governos nacionais e sub-nacionais, os mais diversos setores e segmentos sociais devem se comprometer com essa aspiração e contribuir dentro de suas capacidades e limitações com o desenvolvimento sustentável.

¹ O documento, na sua versão em português, pode ser encontrado no link <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>

Nessa perspectiva a proposta desse *E.book* esta estruturada **no eixo temático – “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, TERRITÓRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL”**, configurada a partir de uma rede acadêmica nacional e internacional de autores, pesquisadores vinculados à uma diversidade de áreas do conhecimento e de instituições de ensino superior com seus respectivos grupos de estudos e pesquisas.

A organização deste livro conta com apresentação três docentes pesquisadores vinculados aos Programas de Pós-Graduação - o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e o Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais, ambos vinculados à Universidade Federal da Paraíba. Para prefaciá-la convidamos o Professor Dr. Reinaldo Farias de Lucena, coordenador do Programa Interinstitucional de Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA), da Universidade Federal da Paraíba.

O Capítulo 1 – “A DIMENSÃO SOCIAMBIENTAL DA PROTEÇÃO SOCIAL EM TERRITÓRIOS INDÍGENAS”. Esse texto traz uma reflexão temática da relação entre proteção social e desenvolvimento sustentável, tendo como esteio analítico o território de vivência da Aldeia Tramataia pertencente aos Povos Indígenas Potiguara, localizada na região da APA do Rio Manguape, situada no Litoral Norte do Estado da Paraíba, Nordeste brasileiro.

O Capítulo 2 – “CONCEITOS ANTROPOLÓGICOS ENTRE FRONTEIRAS: APONTAMENTOS SOBRE A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NA PARAÍBA”, trata dos processos de

demarcação de terras indígenas na Paraíba e o exercício antropológico de compreensão analítica das atuais situações indígenas e a sua necessária tradução intercultural para os campos semânticos da administração pública.

O Capítulo 3 – “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, CALAMIDADES E OS DESAFIOS PARA PROTEÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DE BRUMADINHO”, trata de maior desastre ambiental vivenciado no território brasileiro. Traz, portanto, um relevante diagnóstico situacional do município de Brumadinho/ MG, gravemente afetado pela quebra de barragem de rejeito de minério de responsabilidade da empresa Vale em janeiro de 2019, elaborado a partir de dados primários e de observação em fase de *transdesastre*. Compreende-se que a fase de resposta guarda relação direta com as características socioeconômicas e de desenvolvimento do espaço, mas, sobretudo, sob a proteção de agentes públicos (governo) e pessoas jurídicas (Vale). Assim, o evento antropogênico passa a ser um elemento imperativo para o desenvolvimento sustentável local, com impacto e amplitude dissonantes às seguranças e ofertas de proteção social governamental.

O Capítulo 4 – “OS DESAFIOS DA DESERTIFICAÇÃO PARA O ALCANCE DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DA PARAÍBA”, versa sobre os desafios da desertificação da Paraíba trazendo uma reflexão sobre ODS sua aplicabilidade, desafios e limites. Observa-se o peso da desertificação nas condições de vulnerabilidade socioeconômica das populações em diferentes

territórios e, por conseqüência, no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O Capítulo 5 – “ODS E A DEMOGRAFIA NO BRASIL E NA PARAÍBA”, apresenta como objetivo investigar sobre as perspectivas dos indicadores demográficos atingirem as metas até 2030 no Brasil e no estado da Paraíba. Para tanto, no cenário investigado foram analisados os dados disponíveis pela Plataforma ODS- Brasil e agregados de informações pesquisadas em outras referências.

O Capítulo 6 – “PROTEÇÃO SOCIAL, FAMÍLIA E INTERSECTORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS”, elucida algumas premissas importantes para o debate conceitual de categorias muitas vezes incorporadas no cotidiano da sociedade capitalista. O que torna imprescindível conhecer o significado e os sentidos de cada uma delas.

O Capítulo 7 – “ODS E OS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO BRASIL”, traz uma relevante discussão sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas interpelações sobre com as políticas públicas em termos de garantir os direitos fundamentais, a cidadania e a qualidade de vida de crianças e adolescentes no Brasil. Especialmente, na questão da prevenção e erradicação do trabalho infantil no contexto dos ODS.

O Capítulo 8 – “ODS, COVID-19 E A PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: A EXPERIÊNCIA EUROPEIA”, finaliza esse livro contextualizando em âmbito internacional às relações entre

ODS, os impactos da COVID-19 no trato da temática da criança e dos adolescentes na Europa.

Da ponta do Cabo Branco, a mais oriental das Américas.

Uma boa leitura,

*Marianalva Conserva
Emanuel Luiz Pereira da Silva
Henrique Zeferino de Menezes*

CAPÍTULO 1

A Dimensão Socioambiental da Proteção Social em Territórios Indígenas

*Emanuel Luiz Pereira da Silva
Marinalva de Sousa Conserva*

1. Introdução

Esse texto traz uma reflexão temática da relação entre proteção social e desenvolvimento sustentável, tendo como esteio analítico o território de vivência da Aldeia Tramataia pertencente aos Povos Indígenas Potiguara, localizada na região da APA do Rio Mamanguape, situada no Litoral Norte do Estado da Paraíba, Nordeste brasileiro.

Afirmamos a concepção fundante de que proteção significa prevenção, o que subtende a redução de fragilidades aos riscos que, do ponto de vista temporal, podem ser permanentes ou temporários e se inserem no exame da questão do enfrentamento de riscos sociais (SPOSATI, 2009). Defendemos, neste estudo, uma concepção de proteção social que se manifesta na trama dos fios que tecem a vida nos territórios de vivência potiguara, assenta-se na demarcação de terras, o que contribui para a política de ordenamento fundiário do Governo Federal e dos Entes Federados, seja em razão da redução de conflitos pela terra, seja em razão de que os Estados e Municípios passam a ter melhores condições de cumprir com suas atribuições constitucionais de atendimento digno a seus cidadãos, com atenção às especificidades dos povos indígenas.

A discussão da sustentabilidade adentra o campo das relações sociais, analisando e descrevendo os meios sociais de apropriação,

bem como o uso dos recursos e do meio ambiente. Adotam-se em toda a sociedade dita “civilizada” as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável que são, nesse caso, construções sociais, fruto do embate político entre trabalhadores e os grandes empresários detentores dos meios de produção, em busca do controle dominante de suas posições.

Nessa conjuntura, partimos de uma concepção de desenvolvimento sustentável que possui como perspectiva a “sustentabilidade democrática”. Com isso, tem-se uma proposta de mudança radical do paradigma dominante de desenvolvimento econômico, a partir de parâmetros fundados em princípios de justiça social, superação da desigualdade social e econômica, assim como da construção democrática advinda do dinamismo das pescadoras e dos pescadores artesanais.

Conforme demonstra o III Relatório do Clube de Roma (1976), o qual afirma que “muito antes de esgotarmos os limites físicos do nosso planeta ocorrerão graves convulsões sociais provocadas pelo grande desnível existente entre a renda dos países ricos e dos países pobres”. Já em 1986, a Conferência de Ottawa (Carta de Ottawa, 1986) estabelece cinco requisitos para se alcançar o desenvolvimento sustentável, que de forma direta garante a proteção social: Integração de conservação e desenvolvimento; Satisfação das necessidades básicas humanas; Alcance de equidade e justiça social; Provisão da autodeterminação social e da diversidade cultural; Manutenção da integração ecológica.

Para a Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1988, 1991), os objetivos que derivam do conceito de desenvolvimento sustentável estão relacionados ao processo de

crescimento no campo e na cidade, objetiva a conservação do uso racional dos recursos naturais incorporados às atividades produtivas. Entre esses objetivos estão: Crescimento renovável; Mudança de qualidade do crescimento; Satisfação das necessidades essenciais por emprego, água, energia, alimento e saneamento básico; Garantia de um nível sustentável da população; Conservação e proteção da base de recursos; Reorientação da tecnologia e do gerenciamento de risco; Reorientação das relações econômicas internacionais (CMMAD, 1988, 1991).

De uma forma geral, sabemos que não há sociedades humanas que não tenham desenvolvido alguma forma de proteção social aos seus membros mais desprotegidos. Seja de modo mais simples, através de instituições não especializadas e plurifuncionais, como a família, por exemplo, ou com altos níveis de sofisticação organizacional e de especialização. Diferentes formas de proteção social emergem e percorrem o tempo e o espaço das sociedades “como processo recorrente e universal.” (YAZBEK, 2012, p. 1)

A implementação de alguns serviços públicos deu-se a partir de políticas específicas, incentivos fiscais e repasse de recursos federais exclusivamente destinados às terras indígenas e às políticas indigenistas desenvolvidas dentro e fora das terras indígena como, por exemplo: ICMS ecológico, repasses relacionados à gestão territorial e ambiental de terras indígenas, repasses relacionados à educação escolar indígena, recursos relacionados às políticas habitacionais voltadas às terras indígenas, os quais ocasionaram grande mudança nas moradias, que antes eram 100% de taipa². Com

² Casas construídas com cimento, tijolos e com cobertura com telhas.

a implementação dos programas, houve a participação efetiva dos índios na construção das casas de alvenaria, através de mutirões, contribuindo para a melhoria das condições habitacionais na aldeia.

A casa para os potiguaras está intimamente relacionada à proteção e à reprodução de pessoas, como demonstra Silva (2016), ao analisar a relação Proteção Social e desenvolvimento sustentável no território. Em nossos estudos, uma imagem foi construída por ocasião da caminhada transversal, quando repetitivamente vários pescadores e pescadoras indígenas ligavam para suas casas no caminho que leva para o estuário, local de pesca. Os membros da família não são citados diretamente, e a conexão que se evidenciava era a casa e o caminho para o rio. A família encontra-se imbricada às relações entre o território e o meio ambiente.

Não existe, na língua tupi, palavra que possa ser traduzida como família e, de fato, os nossos interlocutores não costumam introduzir esse termo quando falam de si mesmos. A família não possui um equivalente na língua tupi, quando querem referir-se sobre si para os brancos, os potiguaras em geral usam o termo “parentes”³.

Constatamos, pois, que ao serem incentivados a falarem sobre seus parentes, a imagem apropriada por eles é a da casa e do caminho para o ERM. A resistência dos potiguaras para

³ Como já notado pela literatura especializada, o conjunto de terminologias de parentesco é bastante complexo e depende, não só de quem se fala, mas também para quem se fala. Isso foi observado desde a década de 90 no meu estágio de graduação nas ciências biológicas. Todos esses elementos terminológicos triádicos referem-se à relação das pessoas entre si em relação aos seus pertencimentos (mais próximos ou mais distantes) das casas e das relações de parentesco e afinidade entre as casas. Sobre esse debate, ver Lea (2012b).

manterem seus costumes e tradições está presente em todas as suas participações na conquista de direitos e de políticas públicas para o território. Podemos citar uma delas, como por exemplo, algumas casas de alvenaria foram construídas em forma de oca, como também a escola estadual da aldeia Tramataia. A participação dos povos potiguaras nas decisões estratégicas representa uma concepção de proteção social que respeita a preservação da cultura das populações, como afirma Sposati (2009). Sendo assim, a proteção é mais vigilante, quando comparada à noção de amparo, e por isso mais preservacionista, proativa, desenvolvendo ações para que alguma destruição não venha a ocorrer, enquanto o amparo ocorre a partir de um risco.

A conservação ambiental é também uma forma de proteção social, uma vez que beneficia a sociedade nacional e mundial com a demarcação das terras indígenas, consolidando e contribuindo para a proteção do meio ambiente e da biodiversidade, bem como, para o controle climático global, visto que as terras indígenas representam as áreas mais protegidas ambientalmente, localizadas em todos os biomas brasileiros. Assim, a demarcação de terras indígenas também contribui para que seja garantida a toda população brasileira e mundial um meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225 da Constituição brasileira.

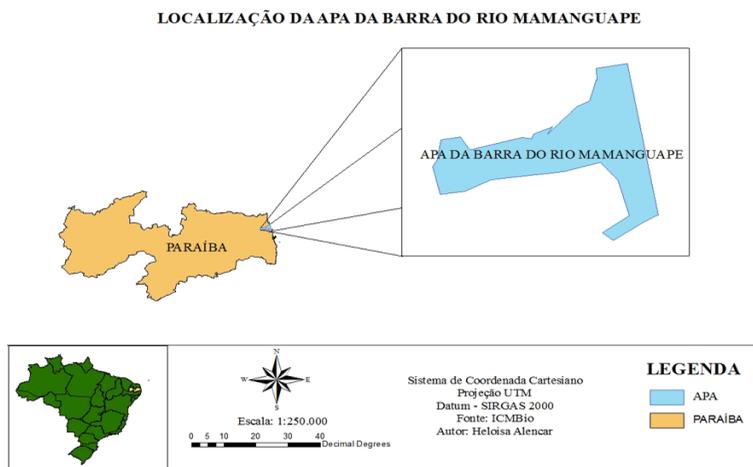
2. Terras Indígenas Potiguaras

Potiguaras é a denominação dos povos indígenas que, no século XVI, habitavam o litoral do nordeste do Brasil. A denominação Potiguaras significa “comedores ou catadores de camarão”. As provas

cabais da presença dos povos potiguaras na Paraíba podem ser encontradas em diversos registros levantados por historiadores, antropólogos, dentre outros estudiosos. Esses povos já habitavam essas terras antes do “descobrimento do Brasil”. A presença dos Potiguara no litoral norte paraibano é referenciada em documentos, relatos e iconografias desde o século XVI.

A área de Proteção Ambiental do Mamanguape, que na atualidade vem sendo gerenciada pelo IBAMA e Instituto Chico Mendes, conforme localização (Figura 1), a presente reflexão tem seu foco no município de Marcação, na zona rural (Aldeia Tramataia).

Figura 1: Localização da Área de Proteção Ambiental do Mamanguape (PB)



Fonte: ICMBIO (2014)

A partir da área de influência direta de nossa reflexão temos a compreensão de que a história mostra que o pensamento hegemônico

colonial considerava os povos indígenas como “primitivos”, por constituírem sociedades sem escrita e atrasadas por não corresponderem às formas de sociabilidade engendradas na perspectiva econômica e de exploração do meio natural. Portanto, deveriam ser civilizados, ou seja, catequizados. Esse pensamento persistiu e perpetuou-se por séculos, no intuito de impor e estabelecer valores para a incorporação desses povos à economia de mercado, resultado das formas de produção e reprodução de uma das etapas do capitalismo.

Uma grita acontece no movimento indigenista, a partir da reflexão gerada sobre problemas existentes na escola indígena e uma série de reivindicações são pautadas nos encontros territoriais potiguaras e com os entes públicos. A demanda era de uma educação escolar indígena formal e que estivessem contidas nessa pauta diretrizes que possibilitassem a garantia de direitos sociais e que primassem pelo respeito às diferenças culturais e às particularidades de cada povo. Um reforço às demandas do movimento indigenista é dado na Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, que alerta para essa nova configuração étnica e cultural.

Nos anos recentes, seguindo uma tendência verificada no país, tem ocorrido maior reprodução demográfica dos Potiguaras, fortalecendo a luta cotidiana por uma educação de qualidade e que atenda aos princípios éticos e culturais. Nesse processo, a educação indígena é assegurada pela Constituição e pela LDB da Educação Nacional garantiu aos povos indígenas a oferta de educação escolar intercultural e bilíngue. No ano de 1999, a Resolução n. 3 do Conselho Nacional de Educação fixa diretrizes nacionais para o funcionamento

de escolas indígenas e define como elementos básicos para a organização, a estrutura e o funcionamento da escola indígena.

Nesse contexto, uma reflexão crítica é necessária sobre esse processo, para compreender que há uma inserção mais abrangente no processo de globalização e de reconfiguração da sociedade contemporânea, cujos componentes estruturantes da política indigenista estão associados às problemáticas da Pluralidade Cultural e da exclusão-inclusão.

Além do reconhecimento das diferenças histórico-culturais, étnicas, de gênero, de políticas voltadas para a população LGBT, dentre outras, com foco na inclusão da economia de mercado no Brasil, amplos segmentos sociais inseridos no contexto do capitalismo contemporâneo são marginalizados, em uma dimensão política, vêm vocalizando as suas reivindicações diante das abissais exclusões sociais presentes no mundo atual. Os movimentos sociais sofrem grande pressão e expropriações dos direitos conquistados pela hegemonia cultural ocidental, branca e masculina, que têm sido motivo de preocupação de sociedades e governos, este fato pode ser considerado um potencial gerador de conflitos⁴.

Analisando os serviços ofertados no território, algumas inquietações foram sendo elaboradas e nos levaram a refletir sobre as relações entre os povos indígenas, por meio dos vínculos, mediações e contradições com o trabalho da pesca artesanal, inerentes aos processos sociais, que, na construção dos vínculos

⁴ Essas reflexões estão sendo feitas junto aos movimentos sociais e no projeto de Extensão com os Estudantes Universitários indígenas no grupo do SEAMPO e do NEPPS da UFPB.

no território em suas diversas escalas, refletem as formas de reprodução social.

A organização comunitária na atividade pesqueira, frente às demandas direcionadas ao Estado, favorece a participação social nas decisões políticas dentro da APA do rio Mamanguape, Território indígena Potiguar e Área de Proteção Ambiental, gerenciada pelo IBAMA e pelo ICMBIO, configurando um território em disputa. O processo social é revelador da interação de um conjunto rico de determinações econômicas, políticas e culturais, ao mesmo tempo em que é encoberto pelo véu ideológico do “mundo da pseudoconcreticidade” aquele que, segundo Kosik (1986), precisa ser destruído para que possamos ir além das suas manifestações fenomênicas para, em seguida, reconstruí-lo no nível do pensamento com toda a sua riqueza.”

Atualmente, as questões que envolvem as relações de trabalho e o meio ambiente vêm assumindo novas formas, decorrentes do processo de mundialização, com a predominância das políticas econômicas de corte neoliberal e com a reestruturação produtiva.

Na segunda metade do século XX, temos um marco configurado pela grande investida do capital financeiro no enfrentamento da crise da lucratividade, a partir dos anos 1970. Nesse mesmo período histórico, surgem fortes questionamentos à hegemonia do capitalismo e à emergência de movimentos organizados, não apenas da classe trabalhadora, mas também de outros grupos sociais que contestam o poder do capitalismo, como as manifestações ecológicas em defesa do planeta, em âmbito mundial. Cresce a exigência da inclusão das questões ambientais na agenda do desenvolvimento das nações e das relações

internacionais. As apreensões se espriam na percepção de um conflito crescente entre a expansão do modelo de crescimento econômico, que possui seu germe na indústria, com conseqüente rebatimento no consumo, e o volume dos efeitos nefastos sobre os diversos ecossistemas do planeta.

Os seres humanos ocupam 80% do planeta Terra e vivem um consumo predatório dos recursos naturais, exploram os ecossistemas numa proporção tamanha, a ponto de a Terra já ter ultrapassado em cerca de 20% sua capacidade de suporte e regeneração, fazendo do ser humano um refém do seu próprio paradigma civilizatório, depredador e consumista, adotado pela maioria dos países desenvolvidos, esse fato gera a seguinte conclusão: se permanece esse quadro teremos que demandar três planetas semelhantes ao nosso, explorando de forma egoísta uma porção enorme dos recursos naturais, colocando todos os outros seres vivos na condição de sobrevivência, na era do extermínio dos ecossistemas naturais para podermos continuar “vivos” (BOFF In: TRIGUEIRO, 2003; SILVA et al, 2011)

Problemas ambientais, como os que vemos na atualidade, surgem como pesadelo nos sonhos de progresso de teóricos, há algumas décadas. Segundo Furtado (1996), os países desenvolvidos têm traçado diretrizes de uma política de desenvolvimento econômico na qual se pretende evitar o crescimento no padrão de consumo mundial, pois a acessibilidade da grande massa dos países em desenvolvimento, às mesmas condições de consumo dos países ricos, provocaria escassez dos recursos da Terra em um curto espaço de tempo. Essa ideia é fruto de uma ideologia industrial burguesa possuidora dos estigmas do mito do progresso.

O contexto de crise mundial do capital, o esgotamento do modelo desenvolvimentista, o desmonte do “socialismo real” e o enfraquecimento dos estados de bem-estar social evidenciam a imensa capacidade destrutiva do sistema (SILVA, 2012)

Essa objetividade negativa do capital se intensifica no extermínio dos recursos naturais, aumentando o rol de problemas socioambientais, como bem aponta Sachs (1986): os processos de urbanização acelerada; o crescimento e a desigual distribuição demográfica; a expansão descontrolada do uso de energia nuclear com finalidades bélicas ou pacíficas; o consumo excessivo de recursos não renováveis; os fenômenos crescentes de perda e desertificação do solo; a contaminação tóxica dos recursos naturais; o desflorestamento; a redução da biodiversidade e da diversidade cultural; a geração do efeito estufa e a redução da camada de ozônio e suas implicações no equilíbrio climático. Essas questões, entre outras, têm impactado a opinião pública mundial e chamado atenção para uma realidade até então pouco observada (SILVA; WANDERLEY; CONSERVA, 2014)

Mais recentemente, os analistas da questão ambiental têm reconhecido que pobreza e ecologia são realidades interdependentes, que precisam ser compreendidas e abordadas de forma integrada, na busca de um equacionamento adequado das condições objetivas dos lugares. Isso porque, se a degradação ambiental agrava as condições de vida dos mais pobres, a pobreza destes conduz a uma exploração predatória dos recursos naturais, fechando um ciclo perverso de prejuízos socioambientais (LIMA, 2013).

3. A Questão Socioambiental e as estratégias de conservação da natureza

No seio dos acontecimentos da vida cotidiana, temos a questão social – indissociável da sociabilidade de classes e seus antagonismos constituintes, envolvendo uma arena de lutas políticas e culturais contra as desigualdades socialmente produzidas com o selo das particularidades nacionais, presidida pelo desenvolvimento desigual e combinado, no qual coexistem temporalidades históricas diversas (IAMAMOTO, 2007). A formação inicial da “questão social” está no caráter coletivo da produção e da apropriação privada do trabalho, de seus produtos e das condições necessárias à sua realização. É, portanto, indissociável da emergência do trabalhador livre, que depende da venda de sua força de trabalho para a satisfação de suas necessidades vitais. O trabalho e acumulação são duas dimensões do mesmo processo, fruto do trabalho pago e não pago da mesma forma a população, como alertou Marx (1985).

A partir da apropriação do trabalho não pago aos trabalhadores, o capital se expande com a busca desenfreada pelo lucro, consolidando-se como relação social. Com a ampliação de parte do capital destinada aos meios de produção (Capital constante) há um aumento da produtividade do trabalho humano com redução relativa, no que se refere à força de trabalho (capital variável). Outra forma e fruto desse movimento contraditório está na ampliação da superpopulação relativa ou população “sobrante” para as necessidades médias de valorização do capital, fazendo crescer o desemprego e a precarização das relações de trabalho. Assim, o pauperismo, como resultado do trabalho do desenvolvimento das forças produtivas do

trabalho social, é uma especificidade da produção fundada no capital (NETTO, 2001). Sendo assim, com a realização do processo de acumulação promove-se a criação de grandes arestas, podendo ser consideradas como hiatos das desigualdades entre as classes sociais e a acumulação da riqueza e da pobreza, o que, por sua vez, restringe a capacidade de consumo das mercadorias produzidas.

Na contemporaneidade, o ambiente e o trabalho vêm assumindo novas formas com o aprofundamento da mundialização, com a concessão das políticas econômicas de corte neoliberal e com a reestruturação produtiva. Constata-se que o agravamento da pobreza e das desigualdades sociais apresenta um triplo movimento: o primeiro refere-se ao desenvolvimento do capitalismo neoliberal, que dissolve as fronteiras políticas e econômicas; o segundo, à descaracterização do processo de trabalho a partir do desenvolvimento de inovações tecnológicas, gerando desemprego, com a redução dos recursos naturais dos territórios; o terceiro ocorre pela emergência de novas fronteiras ambientais, que não podem ser descartadas pelo capital, através de uma apropriação desrespeitosa do território (DOWBOR, 1997; SILVA, 2014).

Cabe resgatar que o predomínio das formas de produção e reprodução social, desencadeadas a partir do crescimento econômico, com o advento da Revolução Industrial, foram determinantes para a expansão capitalista e para a transformação dos recursos naturais, culminando num processo de escassez, esgotamento e degradação dos ecossistemas (LEFF, 2009).

A expansão do processo industrial e da ideologia do capital pelo mundo alavancou as desigualdades sociais, por meio da propriedade privada dos meios de produção, e influenciou o

desenvolvimento social e cultural dos diversos povos, principalmente nas nações em desenvolvimento, dependentes das determinações políticas, econômicas e tecnológicas das grandes nações desenvolvidas, detentoras de grande acúmulo de riqueza.

Desse modo, emergiu, no contexto da mundialização, o “princípio da sustentabilidade”, como um ponto de limite para reorientação do processo civilizatório da humanidade, no decorrer do crescente debate sobre a questão ambiental. Esse princípio emanou do que foi considerado crise ambiental, quando se passou a questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram e legitimaram o crescimento econômico, sem considerar a natureza (LEFF, 2009). Processo que foi evidenciado a partir da década de 1960, por meio do debate teórico e político sobre a valorização dos potenciais da natureza.

O ambientalismo não surgiu pronto e não possui em seu processo histórico um começo claro, definido. A discussão do marco inicial vai além dos muros das universidades e institutos de pesquisa avançadas. Muitos debates acerca da sua gênese vêm sendo travados em diversas partes do mundo. McCormick (1992) afirma que “Não houve um acontecimento claro que inflamasse um movimento de massas, nenhum grande orador ou profeta que surgisse para incendiá-las [...]” (MCCORMICK, 1992, p. 21)

Sendo assim, podemos dizer que o ambientalismo surgiu de modo difuso, em épocas e locais diferentes, devido a motivos igualmente diferenciados. Nessa perspectiva, deve-se ter em mente que o termo ambientalismo, ora expresso, deve ser considerado:

[...] como todas as formas de comportamento coletivo, que tanto em seus discursos como em sua prática, visam corrigir formas destrutivas de relacionamento entre o homem e seu ambiente natural, contrariando a lógica estrutural e institucional atualmente predominante. (CASTELLS, 2000, p. 143)

Assim, vale assinalar que o ambientalismo tem suas raízes nas várias manifestações realizadas em locais diferentes, chegando-se ao consenso de que era necessário organizar grupos destinados a tratar da questão ambiental nas suas várias dimensões. Sendo que essa prática, além de ganhar vários adeptos, tornou-se instituída em movimentos nacionais e mesmo internacionais (MCCORMICK, 1992)

O discurso do desenvolvimento sustentável entra em uso propagado, principalmente, mediante a necessidade que os países periféricos tinham de recuperar suas economias, apoiando-se em programas neoliberais, ao passo que se agravavam os problemas ambientais. Esse discurso inscreve as políticas ambientais, nos ajustes da economia neoliberal, para responder aos processos de degradação ambiental, penetrando, também, nas estratégias de participação social (ANDRADE, 2012)

Assim, no processo histórico se constrói a “ideia de sustentabilidade” como uma opção para reconstrução da atual ordem econômica, a fim de alcançar um desenvolvimento duradouro, em contraposição às próprias bases produtivas, reconhecendo a função da capacidade de suporte da natureza, condição e potencial do processo de produção. Dessa forma, o discurso da sustentabilidade objetiva um crescimento equilibrado, em que a sustentabilidade

ecológica se funda como sua condição no processo de desenvolvimento econômico, político e social.

As estratégias atuais de conservação das grandes nações capitalistas ratificaram a essência do processo exploratório e de acúmulo de capitais. Essas estratégias engendraram acordos internacionais contraditórios, ausentes de ações adequadas às especificidades territoriais e, principalmente, de participação das populações no processo decisório dos projetos políticos.

Podemos constatar que, no mesmo momento em que se passou a reconhecer o agravamento da questão ambiental e suas consequências em âmbito mundial, procuraram-se alternativas para responder aos danos gerados pelo modelo de desenvolvimento dominante, ao mesmo tempo em que se viu a ampliação da pobreza nas últimas décadas nos países em desenvolvimento.

Assim, a questão ambiental pode ser expressa a partir da conjugação de três fatores: a elaboração por parte do Estado de novos mecanismos que respondessem às demandas ambientais; a utilização de um desenvolvimento econômico, pelo capitalismo, pautado em uma perspectiva sustentável; e a responsabilização da sociedade pela conservação do ambiente.

Essa conjuntura atribui às populações residentes em territórios com alta produtividade de recursos naturais, como os povos indígenas potiguaras, papel fundamental na efetivação da conservação do ambiente. Permanece no sistema de produção capitalista a relação de expropriação e exploração dos territórios e suas respectivas populações,

[...] para garantir a mais valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não a participação social e política. (SILVA; SILVA, 2010 *apud* YAZBEK, 2012, p. 289)

Nessa realidade, os pobres se materializam em produto das relações capitalistas, que têm sua essência fundada em um padrão de desenvolvimento desigual, no qual se inserem a acumulação e a miséria, como expressões da questão social (YAZBEK, 2012, p. 289). O contexto social que desencadeia as relações desiguais expressa-se em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, bem como, em valores culturais das classes subalternizadas e de seus interlocutores na vida social.

A pobreza, portanto, é expressão e se materializa diretamente nas relações sociais para além das privações materiais (YAZBEK, 2012, p. 289). Assim, os modos específicos de apropriação dos ecossistemas pelas populações dos territórios indígenas do litoral paraibano, resultam em manifestações da questão social expressas pela pobreza e pela desigualdade social.

Em nossa análise, discussões e inquietações, formulamos um entendimento original de uma grande problemática, qual seja:

a polissemia da noção de sustentabilidade, que se traduz em um ponto de conflito entre sustentabilidade e os vários programas conservacionistas brasileiros na concepção de sustentabilidade social; possui em seu âmago a questão da pobreza, ponto de discussão nas produções acadêmicas do Serviço Social brasileiro.

Essa concepção envolve uma sustentabilidade: **ecológica**, propriamente aplicada à base natural dos recursos; **social**, que envolve a dimensão de equidade (não bastam soluções ecológica-mente corretas se elas têm o caráter de aprofundar a exclusão social); e **econômica**, identificada como a que adota as melhores soluções de racionalização de processos e produtos (do ponto de vista de manutenção do capital natural para as futuras gerações). A quarta concepção é a sustentabilidade derivada das articulações entre as três precedentes, quando aplicada a qualquer território, também identificada como sustentabilidade **geográfica** (as soluções adotadas para um tipo de bacia hidrográfica em área metropolitana diferem, por exemplo, das soluções adotadas para as bacias hidrográficas de conservação, como é o caso do complexo estuário do rio Mamanguape (PB). A quinta, sustentabilidade **cultural**, mais complexa, engloba as demais, “na medida em que o processo de modernização deveria ter raízes endógenas, buscando a mudança em sintonia com a continuidade cultural vigente em contextos específicos” (SACHS, 1997; NEDER, 2002)

Considerações Finais

As expressões da questão social estão presentes nas potencialidades e fragilidades (assimetrias) de um dado território, bem como

nas suas relações de territorialidades que, por sua vez, são influenciadas pela identidade local. A partir do chão da aldeia, depreende-se o reconhecimento da importância das singularidades que não costumam ter a devida atenção por aqueles agentes públicos (tidos, muitas vezes, como detentores do poder de Estado). Contudo, a questão ambiental em escala mundial, vem provocando mudanças de paradigma.

Nas últimas décadas se evidenciou a prática de conduzir lógicas distintas de desenvolvimento que têm levado às seguintes contradições e ambiguidades: por um lado, investimentos em grandes projetos de “infraestrutura” capitalista, tais como a carcinocultura, rompendo com a manutenção dos direitos territoriais dos indígenas potiguara, como também com a manutenção das Unidades de Conservação (Ucs), especificamente, na APA do Mamanguape (PB), ambas vistas como obstáculos ao crescimento econômico. Por outro lado, de forma simultânea, o Estado investe em políticas públicas direcionadas aos setores que sofrem exclusão do capitalismo globalizado, gerando processos de autogestão ou de gestão compartilhada que merecem atenção para que sejam avaliados sob a ótica da sustentabilidade socioambiental.

Na contemporaneidade, a dinâmica exercida pela política ambiental faz uma tentativa de viabilização, através da adoção de uma postura autoritária com fortes indícios de dependência da fiscalização repressiva, necessitando de maior fundamentação técnico-científica e legitimidade social advinda dos povos potiguara. Dessa forma, observamos que tal população está fadada, na melhor das hipóteses, a uma preservação ao estilo “jardim zoológico”, resguardando apenas algumas áreas intocáveis, num recorte insuficiente para a reprodução

integral dos ecossistemas, para a manutenção da biodiversidade e da pluralidade cultural.

Os Potiguara são historicamente discriminados por sua identidade sociocultural e impedidos de reproduzir seu modo de vida tanto pelo modelo de ocupação predatório que se expande quanto pelo modelo de conservação ambiental vigente. Paradoxalmente, em alguns casos evidenciados na vida cotidiana acabam por desenvolver uma postura anticonservacionista, devido às pressões provocadas pelo capital, identificando o ambientalismo como o substituto dos antigos grileiros e passando a desenvolver práticas predatórias do meio ambiente como único meio de garantir sua subsistência, como observado na captura de caranguejos pelo método da rendinha e pela prática da carcino-cultura. Tais práticas são buscadas com o intuito de não cair na marginalidade ou na indigência.

No momento em que há a negação do potencial conservacionista dos *índios* potiguara, que historicamente preservaram a qualidade das áreas que ocupam, possivelmente despreza-se também uma das únicas vias adequadas para alcançar os objetivos a que se propõe a política ambiental.

Esse caminho está na inclusão da perspectiva das populações indígenas do litoral norte da Paraíba no nosso com-*ceito* de conservação, construído a partir das realidades vivenciadas no território e da elucidação de algumas territorialidades do lugar. Tal fato, se materializa com a participação de todos em uma gestão integrada do território e o investimento no reconhecimento de sua identidade, na valorização de seus saberes, na melhoria de suas condições de vida e na garantia de sua participação na construção

de uma política de conservação da qual sejam também beneficiadas.

Os materiais colhidos nesse processo investigativo nos permitem ainda elucidar que as expressões da questão social com as territorialidades vivenciadas na Aldeia são expressões da conflitualidade produzida pela dinâmica capitalista que age em escala local – no território, metamorfoseando as relações sociais. Essas, por sua vez, não podem ser remetidas exclusivamente à materialidade da política, mas vinculadas à dimensão simbólica do real. A complexidade dessas expressões territoriais, ganham maior visibilidade e relevância justamente na ação do Estado, ao produzir intervenções ambíguas justamente no chamado **território protegido** – através da presença de diversos agentes sociais, por exemplo, IBAMA, FUNAI, SESAI, COOPERAR do Governo do Estado da Paraíba, dentre outro.

A proteção social no território indígena potiguara ocorre de forma precária, mas apesar dessa retração do Estado no campo das políticas sociais, registram-se alguns avanços no campo da proteção. Na Previdência Social, os (as) potiguaras são incorporados(as) como “segurados especiais”, sendo-lhes assegurada a cobertura previdenciária quando incapacitados(as) para a atividade laboral na agricultura, carcinocultura, pesca artesanal, no mono-cultivo da cana de açúcar dentre outras. Na política de Saúde, identificam-se maiores avanços e, em termos de normatização, o Sistema Único de Saúde (SUS) definiu uma política específica para a população indígena, instituída pela Lei nº 9.836/99 (Lei Arouca), de 23/9/1999, que estabelece o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, com uma estrutura própria do ponto de vista da gestão, dos serviços e dos

programas com estratégias de incorporação dos potiguaras nos serviços ofertados.

Os programas de transferência de renda (Bolsa Família, PETI, Agente Jovem) tiveram uma expansão considerável para atender esse segmento, constituindo assim um campo de intervenção do(a) profissional de Serviço Social em plena ascensão. Esses avanços, porém, estão muito aquém das necessidades básicas e interesses dos povos indígenas do litoral norte da Paraíba.

A busca pela proteção acontece na luta e resistência potiguara, através da organização política vemos como é forte o chamado para a reivindicação de direitos subsumidos pelos detentores do poder ou melhor, falando os grileiros das terras indígenas. As 32 aldeias, estão conectadas pelo elo organizacional das necessidades de vida e sobrevivência, possuem um cacique geral e cada aldeia possui um cacique local.

Os potiguaras afirmam que a luta só poderá ter força por meio da educação, que passa a ser um direito fundamental para os aldeamentos indígenas, os quais, no processo histórico de integração dos povos indígenas, sempre estiveram expostos à imposição de valores alheios e negação de sua identidade e cultura. Em resposta a essa situação, o Ministério da justiça, estabeleceu no artigo 210, § 2º da Constituição, esclarecendo que tal vontade só se tornou possível através da luta, e não conhecemos uma política pública no país que não tenha vindo das reivindicações vocalizadas do território. O Ensino Fundamental regular na aldeia Tramataia é ministrado em língua portuguesa sendo assegurada também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem, mesmo de forma precária.

A pesca artesanal continuará sendo uma atividade econômica atrativa tanto pela condição de sobrevivência dos povos indígenas como pela manutenção desse território protegido. Todavia, as experiências desenvolvidas nesse território do APA do Mamanguape no Litoral Norte da Paraíba, e confirmada nesse estudo, apontam para a necessidade de fortalecimento desse território pertencente aos povos indígenas (desde a sua origem), para uma gestão ambiental renovada ou “modernizada”, na qual a fiscalização seja exercida como prática similar à auditoria ambiental, ou seja: o monitoramento como atividade integrada e não como contraprova de procedimentos exigidos legalmente e os conflitos socioambientais, entendidos como significados para ajustes da própria política ambiental como processo de contribuição para um desenvolvimento sustentável, pautado, na inclusão de políticas públicas, como Educação de qualidade, e que atendam às questões objetivas e culturais dessa população tradicional, saúde, assistência social que promova nesse território políticas de garantias de direitos sociais e de cidadania.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. P. **Programa Bolsa Floresta**: a inserção dos moradores da comunidade Bela Conquista da Reserva extrativista Catuá-Ipixuna-AM. 2012. 107p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia) – Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2012.

CASTELLS, M. **O Poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v.2.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

IAMAMOTO, Marilda. *Serviço Social em tempo de capital fetiche*. São Paulo: Cortez, 2007.

LEFF, E. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. 2. ed. Tradução de Carlos Walter Porto-Gonçalves. Rio de Janeiro; Petrópolis: Vozes, 2009. Coleção Educação Ambiental.

LIMA, G. F. C. O debate da sustentabilidade na sociedade insustentável. **Política e Trabalho**, p. 201-202, set. 1997. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/6404>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1985, v. 1, t. 1.

McCORMICK, J. **Rumo ao paraíso**: A história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 41-49, jan/jun. 2001.

NEDER, Ricardo Toledo. *Crise Ambiental: Estado & Sociedade Civil no Brasil (1982 – 1998)*. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2002.

SACHS, I. **Palestra proferida no Seminário Internacional de Ciência e Tecnologia Para uma Moderna Civilização Baseada em Biomassa**. Rio de Janeiro: [s.e.] 1997.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009.

SILVA, G. M.; SEVERO, D. O.; HOEFEL, M. G. L. **Resistência e Violência no Contexto dos Conflitos Socioambientais Indígenas**: um estudo de caso a partir do olhar indígena. Brasília: Relatório final de Pesquisa Edital PIBIC-Ações Afirmativas – 2011-2012, Universidade de Brasília; 2012.

SILVA, E. L. P.; WANDERLEY, M. B.; CONSERVA, M. S. Proteção social e território na pesca artesanal do litoral paraibano in: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 117, ano 24, jan. 2014, p. 169-190.

SILVA, E. L. P. da. Territorialidades e Proteção social: conflitos Socioambientais Indígenas Vivenciados na Pesca Artesanal no litoral norte da Paraíba. 229 f. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

TRIGUEIRO, A. (Org.). Meio ambiente no século 21. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

VÁZQUEZ, A. S. Filosofia das práxis. Tradução de Luiz Fernando Cardoso. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 271-272.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 110, abr./jun. 2012. p. 288-332.

CAPÍTULO 2

Conceitos Antropológicos entre Fronteiras: Apontamentos sobre a Demarcação de Terras Indígenas na Paraíba

Estêvão Martins Palitot

Os processos de demarcação de terras indígenas na Paraíba esbarram muitas vezes em observações e argumentos de que essas populações não seriam mais indígenas e nem seria possível considerar a relação que estabelecem com as terras que ocupam como tradicionais. Seriam apenas aglomerados de famílias camponesas ou das periferias urbanas, indiferenciadas do restante da população. O exercício antropológico de compreensão analítica das atuais situações indígenas e a sua necessária tradução intercultural para os campos semânticos da administração pública e do direito (Palitot, 2015; Mura, Palitot e Marques, 2015; Palitot e Yogi, 2019) nos levam ao exercício de glosarmos importantes contribuições recentes da antropologia brasileira. Com o objetivo de descrevermos a complexidade da situação dos povos indígenas Potiguara e Tabajara contemporâneos nos valem da mobilização dos conceitos antropológicos sobre territorialidade, processos de territorialização, grupos étnicos, grupos domésticos e ocupação tradicional. Conceitos que emergem nas fronteiras disciplinares da antropologia com o direito e a administração pública.

Dispositivos constitucionais

A Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova era no tocante ao reconhecimento de direitos aos povos indígenas e às relações destes com o Estado brasileiro. Esses novos procedimentos foram consignados em alguns dispositivos constitucionais, dentre os quais o Artigo 231, que reconhece aos povos indígenas as suas formas de organização social, usos, costumes e tradições, bem como os direitos originários às terras que tradicionalmente ocupam.

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

[...]

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

[...]

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm, acesso em 06/05/2015)

O que a Constituição Federal define como direito originário dos povos indígenas é um estatuto jurídico bastante antigo na legislação colonial luso-brasileira, registrado em leis e alvarás reais sucessivos de 1596, 1609 e 1611. A própria lei de 30 de julho de 1609 assegurava que os índios eram livres por direito natural e que deveriam ser *senhores das suas fazendas, nas povoações em que morarem, como o são na serra, sem lhes poderem ser tomadas, nem sobre elas se lhes fazer moléstia, nem injustiça alguma.* (Assis, 2015, p. 11). Essas mesmas disposições foram ratificadas no Alvará Real de 1º de abril de 1680, que considerava os indígenas primários e naturais senhores das terras que habitavam, estando essas reservadas no momento das concessões de sesmarias aos particulares. No alvorecer do período republicano essa tradição jurídica foi definida por João Mendes Jr (1912) através do instituto do indigenato. Baseando-se nesta legislação, a qual considerava a terra habitada pelos índios como *“a primária, naturalmente e virtualmente reservada, fonte jurídica de posse territorial”* (Carvalho Wapixana, 2006, p. 87), o jurista define o

indigenato como um direito *congênito e primário, de sorte que, relativamente aos índios estabelecidos não há uma simples posse, há um título imediato de domínio; não há, portanto, posse a legitimar, há domínio a reconhecer e direito originário e preliminarmente reservado.* (Mendes Jr, apud Assis, 2015, p. 25)

O direito originário diz respeito, então, a um direito primário que os povos indígenas carregam consigo pelo fato de já habitarem o Brasil antes da própria fundação do Estado nacional. Nesse sentido, o Estado brasileiro não cria terras indígenas, mas reconhece os limites físicos onde se dão os direitos originários dos povos indígenas à ocupação de um determinado conjunto de terras.

Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente 'reconhecidos', e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de 'originários', a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como 'nulos e extintos' (§ 6º do art. 231 da CF)." (Pet 3.388, rel. min. Ayres Britto, julgamento em 19-3-2009, Plenário, DJE de 1º-7-2010.)

Estas terras são qualificadas a partir do que a Constituição define como ocupação tradicional. Para que uma terra seja reconhecida como tradicionalmente ocupada por um povo indígena ela precisa atender à quatro critérios estabelecidos pela Constituição.

- a) Habitação Permanente;
- b) Utilização para atividades produtivas;
- c) Preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar daquela coletividade;
- d) Necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

O processo de demarcação de uma terra indígena atua levando em conta dois níveis distintos de temporalidades, necessariamente articulados: passado-futuro. O passado diz respeito aos direitos originários, que são atribuídos aos povos indígenas a partir de uma relação primária. O futuro tem a ver com o objetivo de Estado para a demarcação: garantir a reprodução física e cultural dos povos indígenas enquanto tais, de acordo com seus usos, costumes e tradições. Para que a partir daí possam participar plenamente como elementos constituidores da sociedade nacional (art. 215). O que articula as duas temporalidades é a noção de ocupação tradicional que se refere ao modo como os indígenas ocupam e utilizam a terra. Conforme explicita José Afonso da Silva

Não se vai tentar definir o que é habitação permanente, modo de utilização, atividade produtiva ou qualquer das condições ou termos que as compõem,

segundo a visão civilizada [...] a visão do bem-estar ao nosso gosto, mas segundo o modo de ser deles, da cultura deles.

[...] O tradicionalmente refere-se não a uma circunstância temporal, mas ao modo tradicional de os índios ocuparem e utilizarem as terras e ao modo tradicional de produção, enfim, ao modo tradicional de como eles se relacionarem com a terra, já que há comunidades mais estáveis, outras menos estáveis, e as que têm espaços mais amplos em que se deslocam etc. Daí dizer-se que tudo se realiza segundo seus usos, costumes e tradições.

[...] Quando a Constituição declara que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios se destinam a sua posse permanente, isso não significa um pressuposto do passado como ocupação efetiva, mas, especialmente, uma garantia para o futuro, no sentido de que essas terras inalienáveis e indisponíveis são destinadas, para sempre, ao seu habitat. Se se destinam (destinar significa apontar para o futuro) à posse permanente é porque um direito sobre elas preexiste à posse mesma, e é o direito originário já mencionado (Silva, 1993, p. 47-49)

O que a Constituição Federal de 1988 estabelece é que existe uma relação indissociável entre o povo indígena e a terra que ele habita. Que essa relação é de um tipo *sui generis*, distinta, portanto do direito de propriedade e da função social da terra, posto que amparada num direito originário e num modo de ocupação tradicional. Esse modo de ocupação diz respeito antes à uma relação de constituição mútua entre a terra e o grupo do que

apenas a um critério de temporalidade ou anterioridade na ocupação do solo.

Para ser uma terra indígena é preciso que haja um vínculo mutuamente constitutivo entre o grupo e a terra, expresso através de um modo de ocupação que deve ser caracterizado conforme preconiza a Constituição. Essa caracterização deve se dar levando em conta os usos, costumes e tradições do grupo, descritos de modo abrangente por equipe técnica multidisciplinar (antropólogos, geógrafos, ambientalistas, agrimensores, etc.), conforme prevê a legislação infraconstitucional (Decreto 1775/96, da Presidência da República⁵ e Portaria 14/96 da Funai⁶).

Nesse sentido, a demarcação de uma terra indígena não é um procedimento meramente censitário e cadastral, mas um complexo processo político-administrativo, cientificamente embasado, e que visa a constituição de um território regulado e com finalidades claramente delineadas por legislação específica (Oliveira, 1998).

A dimensão técnico-científica desses procedimentos está alicerçada em conceitos e métodos próprios a áreas do conhecimento especializadas, tais como a antropologia. Por se tratar da relação entre uma determinada coletividade humana e o espaço físico, baseada em critérios de tradicionalidade e especificidades culturais, a demarcação de terras indígenas conta com a capacidade epistemológica da antropologia em realizar descrições e traduções culturais de um

⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm Acesso em 25 de julho de 2020.

⁶ <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/dpt/pdf/portaria14funai.pdf> Acesso em 25 de julho de 2020.

registro societário a outro. Nesse caso, traduzir os modos como um grupo humano concebe sua relação com a terra para uma linguagem técnico-administrativa de atuação do Estado.

Perspectiva antropológica sobre território.

O que a Constituição define como terras tradicionalmente ocupadas pode ser demonstrado a partir dos instrumentos heurísticos antropológicos para a compreensão de um determinado modo de vida em suas relações com o espaço físico, os elementos da natureza e as instituições políticas formais que perpassam essas relações e estão expressas nas noções de **territorialidade** e **processos de territorialização**.

Assim, de acordo com Emilia Pietrafesa de Godói, a *territorialidade* é um conceito de características plurais e que se reporta a *processos de construção de territórios, ou seja, de apropriação, controle, usos e atribuição de significados – não necessariamente nessa ordem – sobre uma parcela do espaço, que é transformada em território* (Godói, 2014, p. 444). Neste sentido, ganha destaque a **dimensão processual**, de permanente conformação das relações que as sociedades estabelecem com o espaço.

A territorialidade, como processo de construção de um território, recobre, assim, ao menos dois conteúdos diferentes: a ligação a lugares precisos, resultado de um longo investimento material e simbólico e que se exprime por um sistema de representações, de um lado e, de outro lado, os princípios de organização — a distribuição e os

arranjos dos lugares de morada, de trabalho, de celebrações, as hierarquias sociais, as relações com os grupos vizinhos. (Godói, 2014, p. 444)

As territorialidades dos diversos povos indígenas podem melhor ser aquilatadas quando percebemos que a relação de um povo com a terra que ocupa tem um caráter processual e não estático. Que esta se dá num tempo histórico e através das relações que as pessoas estabelecem entre si, com a terra, os recursos ambientais e até mesmo seres sobrenaturais. Assim, a produção da territorialidade se dá no mesmo processo em que se constitui a sociedade à ela referida, de modo complexo e em dimensões multiescalares que precisam ser contextualizadas em seus aspectos históricos, físicos e simbólicos. Os agentes produtores da territorialidade são, então, múltiplos e estão em constante interação (Godói, 2014).

Em termos antropológicos, deve-se identificar a dimensão mais básica da organização social que se relaciona ao território. Na história da disciplina essa é uma preocupação antiga, estando presente nas reflexões de Morgan (2005 [1875]) que utiliza a noção de território como critério para distinguir entre as formas de organização social baseadas no parentesco (*societas*) daquelas alicerçadas no Estado e na propriedade (*civitas*). Da mesma forma, Meyer Fortes e Evans-Pritchard (1981 [1975]) elaboram esta distinção no estudo dos sistemas políticos africanos. Em obra mais recente, Eric Wolf (2003 [1984]) distingue as sociedades humanas em três modalidades distintas, a partir das formas de mobilizar o trabalho social: sociedades organizadas por parentesco; por

relações tributárias e pelo modo capitalista de produção. Para o autor, *esses modos de mobilizar o trabalho social não são apenas ecológicos – no sentido de governar a relação do homem com a natureza por meio da organização social mas, também, um direcionamento característico, uma força vetorial na formação das sociedades e das culturas* (Wolf, 2003, p. 300-301).

Assim, podemos observar que no tocante aos povos indígenas a relação com a terra se dá através de **relações de parentesco** que organizam o habitar, produzir, consumir e se reproduzir juntos. Assim, *as pessoas e o espaço de vida não são dissociáveis e falar de um é falar de outro. Aí está expresso o sentimento forte de pertencimento a um lugar e a uma rede de parentes. [...] as unidades de parentesco funcionam como unidades territoriais* (Little, 2002; Godói, 2014, p. 447). As pessoas que habitam e produzem esses territórios estão em fluxos constantes entre roçados, pesqueiros, aldeias, sítios, campos e cidades, contribuindo, mesmo que à distância, para a produção do lugar habitado, onde ficaram seus parentes e por onde circulam pessoas, bens e serviços.

Muitas vezes a própria reprodução de grupos domésticos e residenciais, [...] exige que alguns de seus membros migrem, sem com isso significar perda do território: ao contrário, suas vidas passam a ser multilocais e seus territórios de vida e trabalho descontínuos [...]. Essa mobilidade além de ser estratégica para a reprodução dos grupos que vivem, por exemplo, em uma terra escassa, é ao mesmo tempo estrutural e acompanha todo o processo de transformação da sociedade. (Godói, 2014, p. 449).

Assim, a territorialidade é um fator histórico e processual, resultante do estabelecimento de múltiplas escalas de relações materiais e simbólicas entre distintos grupos de pessoas e destas com o território, o meio ambiente e os demais seres que aí habitam (plantas, animais, espíritos). São as relações sociais, em sua dimensão holística, que organizam as possibilidades de produção de uma territorialidade. E, portanto, não existe uma forma unívoca de produção de territorialidades indígenas, pois estas resultam das contingências históricas que cada grupo desenvolve nas suas estratégias de vida com relação ao meio ambiente, à sociedade mais ampla e ao Estado brasileiro.

Para Godói, a discussão sobre territorialidade não pode se furta à relação com o conceito de **território**, o qual provém da esfera jurídico-política e se define como um espaço delimitado e controlado no qual se exerce um determinado tipo de poder (Foucault, 1999, p. 157), cuja legitimação última ampara-se na soberania do Estado-Nação. Os Estados-Nação tem sido os atores sociais hegemônicos na definição dos territórios, subordinando, a partir de corpus jurídicos e aparelhos administrativos específicos as múltiplas dimensões não-hegemônicas de territorialidades que se desenvolvem no seio mesmo das entidades nacionais (Almeida, 2008). Nesse sentido, os Estados-nação promovem a *territorialização no sentido de controle do acesso a uma área geográfica e de classificação das pessoas conforme* essa malha administrativa (Godói, 2014, p. 446; ver também Oliveira, 1998; Little, 2002; Haesbaert, 2009).

O ordenamento social e físico-espacial que se impõe com o surgimento dos Estados-nação vai se converter em forma hegemônica tornando invisíveis e deslegitimando várias das distintas formas de territorialidade costumeiramente constituídas, isto é, pautadas por práticas consuetudinárias, que incorporam dimensões simbólicas e identitárias e cujas expressões não se encontram em leis ou títulos, mas na memória coletiva, que confere profundidade temporal ao território. (Little, 2002). Falar em não reconhecimento de múltiplas territorialidades e de sua deslegitimação por parte do Estado, implica em não reconhecimento de direitos sobre um espaço de vida e trabalho produzindo o que muitos autores qualificam como processos de desterritorialização. (Godói, 2014, p. 446)

Nesse sentido, a dimensão fundamental para refletirmos sobre o processo de demarcação de uma terra indígena é aquela onde se dá a compatibilização entre as formas de territorialidade costumeiras dos povos indígenas e a ação estatal de produção de territórios regulados, **os processos de territorialização** (Oliveira, 1998, 2004). Para João Pacheco de Oliveira esta noção elucida o aspecto territorial como a *dimensão estratégica para se pensar a incorporação de populações etnicamente diferenciadas dentro de um Estado-nação*. Para o autor, *da perspectiva das organizações estatais [...] governar é realizar a gestão do território, é dividir a sua população em unidades geográficas menores e hierarquicamente relacionadas (Revel, 1989), definir limites e demarcar fronteiras (Bourdieu, 1980) (Oliveira, 2004, p.23).*

Assim, os **processos de territorialização** implicam em processos de reorganização social, resultantes da atribuição à uma sociedade de uma base territorial fixa a partir de uma situação de dominação colonial (Balandier, 1951). Essa situação pode ser promovida tanto por agentes particulares (comerciantes, colonos, industriais, missionários) quanto pelo Estado (quartéis, aldeamentos, vilas e cidades, reservas, colônias e terras indígenas) provocando mudanças que afetam o funcionamento das instituições nativas em quatro eixos fundamentais: *i) a criação de uma nova unidade sociocultural mediante o estabelecimento de uma identidade étnica diferenciadora; ii) a constituição de mecanismos políticos especializados; iii) a redefinição do controle social sobre os recursos ambientais; iv) a reelaboração da cultura e da relação com o passado.* (Oliveira, 2004, p. 22).

A ideia de *territorialização* estabelece um quadro histórico determinado a partir de onde situamos a investigação antropológica sobre as relações entre Estado e os povos indígenas. A ação do Estado sobre os grupos étnicos, circunscrevendo-os territorial e administrativamente, desencadeia a sua reorganização enquanto coletividades administradas, que elaboram identidades e formas de representação próprias, reformulando, inclusive, o seu universo cultural, principalmente, na relação com o meio ambiente, com o sagrado e com o passado (Oliveira, 2004, p.24). No tocante à identidade e à cultura

...as afinidades culturais ou lingüísticas, bem como os vínculos afetivos e históricos porventura existentes entre os membros dessa unidade político-administrativa (arbitrária e circunstancial), serão retraba-

lhados pelos próprios sujeitos em um contexto histórico determinado e contrastados com características atribuídas aos membros de outras unidades, deflagrando um processo de reorganização sócio-cultural de amplas proporções. (Oliveira, 2004, p.24).

Posto que a demarcação de terras indígenas, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988, é resultante da compatibilização das características da territorialidade de grupos indígenas singulares com a ação estatal de produção de territórios regulados e esses dois movimentos são processos históricos, que requerem contextualização, torna-se necessário explicitarmos alguns elementos dessa contextualização nesse momento.

Desse modo, é preciso que sejam compreendidos os diferentes processos de territorialização que se sucederam sobre a área investigada e sua população, sobre as quais imprimiram efeitos mais ou menos duradouros e se acumularam ao longo do tempo histórico. Assim como outras situações indígenas em áreas de colonização antiga no Brasil, os povos Potiguara e Tabajara da Paraíba vivenciaram **situações históricas** (Oliveira, 2004) complexas ao longo dos séculos. Inicialmente, foram objeto de expedições militares que visavam a conquista da Capitania da Paraíba. Tão logo essa se realizou e houve uma pacificação mais ou menos generalizada, foram estabelecidos definitivamente os aldeamentos missionários da **Preguiça** e da **Baía da Traição**, no final do século XVII. Estes eram instrumentos coloniais de gestão do território e da mão-de-obra indígena, servindo como locais de reprodução física e disciplinamento social dessa força de trabalho,

sob a tutela de agentes religiosos que também eram parte do aparato do estado colonial. Aos aldeamentos eram conferidos patrimônios territoriais para sua instalação e manutenção: as sesmarias. Menos de cem anos depois, em 1761, os aldeamentos foram convertidos nas vilas de índios de São Miguel da Baía da Traição e Nossa Senhora dos Prazeres de Monte-Mór e os habitantes nativos foram equiparados aos demais súditos livres do Rei de Portugal, dividindo o governo das mesmas vilas com os brancos, cuja inserção e ocupação nestes espaços foi estimulada e sancionada. Mais um século se passou e a situação das vilas de índios foi alterada por uma intervenção estatal deliberada entre os anos de 1866-67, que visava alterar completamente o quadro fundiário e societário local, à revelia dos próprios indígenas e em benefício de foreiros e arrendatários das terras dos aldeamentos. Nesse processo, as terras da Sesmaria dos Índios de Monte-Mór foram demarcadas e loteadas, fragilizando a posse comum que as famílias indígenas aí exerciam.

Cinquenta anos após esse loteamento, já no século XX, a família Lundgren se estabelece no coração das terras de Monte-Mór, alterando completamente o quadro de poder existente, hegemonizando o controle das terras e subordinando a sua população ao seu empreendimento urbano-industrial, a Companhia de Tecidos Rio Tinto. Ao mesmo tempo, porém, o Serviço de Proteção aos Índios – SPI passa a atuar na área da Baía da Traição, instituindo um processo de territorialização plenamente distinto, com a tutela das famílias indígenas aí residentes. Embora sem forças para promover a demarcação da área da Baía da Traição ou confrontar-se com a Companhia Rio Tinto, o SPI regula minimamente o acesso às terras na

Baía da Traição e a mediação da convivência entre indígenas e não-indígenas (Peres, 1992). Ao longo das décadas de 1930 a 1970 a vida das comunidades indígenas transcorreu em meio à correlação de forças dessas duas agências: a CTRT e o órgão indigenista, comportando a subordinação dessas populações e o tensionamento da vida cotidiana durante um período de acentuada pobreza material. Nos anos 1970 do século XX, algumas mudanças se fazem sentir nesse campo social. De um lado, a Companhia Rio Tinto começa a perder poder e, de outro, o SPI é substituído pela Fundação Nacional do Índio, que nas primeiras décadas de atuação mantém as mesmas fragilidades do órgão anterior. Soma-se a isso a transferência da titularidade de vastas áreas rurais da Companhia Rio Tinto para as usinas de álcool e açúcar, provocando novas redefinições nos padrões de acesso à terra que passam a ser cada vez mais restritivos, cerceando áreas de produção, habitação e circulação como resultado de uma rápida e intensa fase de especulação imobiliária (Palitot, 2005). É a partir desses conflitos que uma nova fase de **territorializações** se inicia, tendo como protagonistas as próprias comunidades indígenas, que passam a reivindicar, dentro dos marcos legais do período, a demarcação das terras que entendem como de sua ocupação tradicional. A partir daí, são demarcadas as Terras Indígenas Potiguara, Jacaré de São Domingos e Potiguara de Monte-Mór.

De forma semelhante, os Tabajara foram reunidos nos aldeamentos da **Jacoca** e **Arataguy**, que posteriormente foram elevados à categoria de Vilas de Conde e Alhandra, respectivamente. No século XIX suas terras também foram demarcadas e loteadas, abrindo espaço para a ocupação de grandes proprietários, entre os quais se destacaram também os membros da família Lundgren. As

famílias Tabajara permaneceram silenciadas vivendo dentro das fazendas que se estabeleceram sobre as terras que ocupavam, sem atendimento ou reconhecimento de sua condição étnica. Apenas no começo do século XXI que as famílias Tabajara conseguem se reorganizar e reivindicar a demarcação das terras indígenas. Processo que foi deflagrado na esteira da desagregação das grandes propriedades fundiárias no litoral sul da Paraíba, da frustração com os exíguos lotes de terras da reforma agrária, da urbanização do Conde e Jacumã e do estreitamento dos contatos com os Potiguara e as comunidades quilombolas de Gurugi e Ipiranga, situadas no município do Conde (Mura, Palitot e Marques, 2015).

Os questionamentos que se colocam a partir da constatação desses sucessivos processos dizem respeito a como se processou a continuidade das coletividades indígenas através dessas diferentes territorializações; como puderam se reproduzir as relações desses grupos com a terra, mesmo em situações de subordinação social; de que modo uma distinção nós/eles permaneceu operante nesses contextos e quais as condições de reprodução física e cultural estiveram disponíveis para os indígenas? Essas são perguntas de suma importância pois nos indagam sobre as condições de reprodução social e continuidade histórica de uma dada sociedade humana. Para respondê-las é preciso nos utilizarmos das ferramentas próprias da investigação antropológica, partindo da compreensão dos meios pelos quais as pessoas e grupos atribuem sentido e intencionalidade às ações sociais (Weber, 2004) construindo universos culturais compartilhados que singularizam os grupos sociais uns em relação aos outros (Barth, 2000b).

Para tanto, antes de adentrarmos a seara mesmo da pesquisa empírica é necessário que mais dois conceitos fundamentais da antropologia sejam apresentados: o de *grupos domésticos* e o de *grupos étnicos*.

Grupos domésticos e grupos étnicos.

O conceito de **grupo doméstico**, família extensa, unidade familiar ou parentela é bastante antigo na antropologia e já foi extensamente debatido. Para os fins dessa perícia, utilizamos a definição que dele faz Richard Wilk (1984, 1997) para a América Central e recentemente apropriada por Fabio Mura e Alexandra Silva (2011) para a análise dos povos indígenas no Brasil.

Por “grupo doméstico” (ou “unidade doméstica”) geralmente se entende um conjunto de indivíduos residindo sob um único teto. Este tipo de definição nos parece bastante limitada, sendo mais profícuo o proposto por Wilk (1984, 1997), a partir de seus estudos sobre os Kekchi Maia do Belize. Assim, o grupo que vive numa residência é denominado pelo autor de “unidade habitacional” (dwelling unit), enquanto um aglomerado (cluster) de unidades habitacionais, sob uma única direção, formaria uma “household cluster”. Tais grupos, por sua vez, podem ser de dois tipos, isto é, rígido (tight) ou flexível (loose) (WILK 1984, p: 224-227). No primeiro caso, as atividades realizadas pelos integrantes da household estariam vinculadas mais que tudo a um trabalho coletivo, com todos os indivíduos

(dependendo do sexo e da idade), realizando tarefas semelhantes, principalmente aquelas voltadas à produção de alimentos destinados ao autoconsumo. Nestes termos, um household cluster tightse apresentaria como um grupo corporado, bastante homogêneo e tendencialmente fechado em si. No segundo caso (loose), embora seus integrantes continuem cooperando entre si em algumas tarefas e estejam voltados a prover a unidade doméstica como um todo, podem também desenvolver atividades diferenciadas entre si (como envolver-se no comércio ou em trabalhos assalariados), fazendo com que cada unidade habitacional possa estabelecer estratégias de ação específicas, com certa autonomia.

Há que se destacar que as formas tigthe loosen não necessariamente separam grupos domésticos distintos, podendo ser modos de organização adotados por uma única família ao longo do tempo, em resposta às características dos diferentes contextos de inserção de seus integrantes.

Observa-se que esta classificação das unidades domésticas oferecida por Wilk centra-se sobretudo nos aspectos econômicos e, assim, a definição de household limita-se a salientar a produção e a distribuição de bens materiais como fatores determinantes. A nós, parece-nos oportuno ampliar as características que definiriam as unidades, abrangendo a organização de aspectos imateriais – como conhecimentos, valores, lógicas educacionais, emoções e afetos, mas, também cargos e papéis sociais. Para tal propósito, além da produção e da distribuição, são também importantes a aquisição e a organização social de todos os elementos culturais e materiais à disposição do grupo. Importa

constatar também que, quando ele é constituído por um agregado de unidades habitacionais, na maioria dos casos, o grupo doméstico é organizado a partir do que Evans-Pritchard (1982) denominava de “família indivisa”, formada por três gerações. É geralmente esta organização que permite, com maior eficiência, a reprodução do grupo doméstico, que se torna o eixo não apenas na determinação das atividades técnicas e econômicas praticadas pelos seus integrantes, mas também no estabelecimento de alianças políticas, principalmente através de relações de parentesco, que podem ser voltadas à formação de comunidades locais mais amplas. (Mura e Silva, 2011, p. 99, grifos no original)

Percebe-se que essa definição se aproxima daquela de territorialidade proposta por Godói (2014) e nos chama atenção para os grupos organizados de parentes como as unidades básicas de produção da vida social e da relação com o território. É da dinâmica das relações entre os **grupos domésticos**, organizações flexíveis da interação social, que podem emergir formas societárias mais amplas e complexas, que tem como princípio básico de categorização e mobilização um sentimento compartilhado de origem comum que os diferencia das demais coletividades vizinhas. A essas formas associativas denominamos de **grupos étnicos**.

A definição de grupo étnico na Antropologia remonta ao início do século XX quando evidenciou-se que o conceito biologizante de raça era inadequado para a definição dos grupos humanos. Uma das primeiras formulações propostas foi a de Max Weber, em 1921, que busca definir *as relações comunitárias étnicas*. Neste artigo, distingue as noções de raça, etnia e nação, precisando-lhes os significados e usos

para a análise. Assim, para Weber, a raça é um atributo natural, determinada por “uma aparência exterior” herdada e transmissível pela hereditariedade, ou seja, o seu domínio é o biológico, escapando das influências históricas ou da vontade dos indivíduos. Já a etnia é fundada na crença subjetiva de uma origem comum de um determinado grupo social, o que lhe diferencia dos outros grupos humanos. Para Weber a etnia e a nação aproximam-se justamente neste ponto (a crença subjetiva numa origem comum) mas, a nação se diferencia da etnia dada a paixão (*pathos*) relacionada à reivindicação de um poderio político, entendida, nos dias de hoje como a soberania de um Estado politicamente organizado. Sentimento este que não move as relações comunitárias étnicas, pois estas se dão num nível associativo mais restrito que o da nação. Para Weber, os grupos étnicos são

aqueles grupos humanos que, em virtude de semelhanças no habitus externo ou nos costumes, ou em ambos, ou em virtude de colonização e migração, nutrem uma crença subjetiva na procedência comum, de tal modo que esta se torna importante para a propagação de relações comunitárias, sendo indiferente se existe ou não uma comunidade de sangue efetiva. (Weber, 2004, p. 270).

Assim, o sentimento de pertencimento étnico, dado por um parentesco real ou imaginado, é elemento dinamizador das relações sociais. Contribui para a organização de formas associativas de tipo comunitário, movidas por interesses comuns ou o sentimento de possuírem uma origem ou destino compartilhados. Essa associação,

cria unidades de ação política e resulta na reorganização de outras modalidades associativas prévias, como relações de parentesco. Por outro lado, a existência de antigas circunscrições administrativas também pode resultar na atribuição de um senso de comunidade que persiste mesmo após o desaparecimento da unidade política que lhe deu origem (Weber, 2004, p.271).

Num sentido próximo, o antropólogo Norueguês Fredrik Barth propôs, em 1969, que o grupo étnico fosse pensado como uma forma organizacional, através da qual uma sociedade utiliza as diferenças físicas, culturais, linguísticas ou históricas para produzir a sua individualidade frente a outros grupos a partir de processos de categorização, que são acionados em contextos de interação (Barth [1969], 2000b).

Ao definir os grupos étnicos como uma forma de organização social, Barth elege como característica mais importante a autoatribuição e a atribuição por outros de uma categorização étnica socialmente efetiva nas relações entre os sujeitos e grupos. E explicita que

A atribuição de uma categoria é uma atribuição étnica quando classifica uma pessoa em termos de sua identidade básica, mais geral, determinada presumivelmente por sua origem e circunstâncias de conformação. Nesse sentido organizacional, quando os atores, tendo como finalidade a interação, usam identidades étnicas para se categorizar e categorizar os outros, passam a formar grupos étnicos. (Barth, 2000b, p. 32)

Barth desloca o foco de atenção dos conteúdos culturais, até então entendidos como conjuntos de traços objetivos, para os processos de construção e manutenção das fronteiras étnicas, que delimitam a pertença dos indivíduos aos grupos. Essas fronteiras, apesar de poderem ser, em alguns casos, territoriais, são predominantemente sociais e simbólicas, não importando o conteúdo cultural em si que elas englobam, mas o modo como os atores operam com esses elementos de cultura para realizar a interação em quadros históricos determinados.

Entendido assim, um grupo étnico só pode existir no contato com outros grupos, e não pelo seu isolamento. O que é prioritário na definição do grupo são as estratégias de ação e comunicação entre os atores, que pressupõem um quadro de entendimento mútuo entre as partes. Nesse sentido, os elementos culturais são meios utilizados pelos sujeitos para se comunicarem, mas não são eles que estabelecem a distinção étnica. Nesse sentido, podem existir elementos culturais compartilhados pelos distintos grupos, enquanto outros são patrimônio exclusivo de uma etnia e são utilizados justamente para exibir a distinção entre os membros dos grupos em interação. Estes são os *sinais diacríticos*, traços culturais selecionados e retirados do cotidiano com o objetivo de comunicar as diferenças sociais já estabelecidas entre os grupos.

A perspectiva fundada por Barth distingue as relações sociais dos conteúdos culturais na definição dos grupos étnicos. A classificação social em termos étnicos é baseada no arranjo das relações sociais num determinado quadro de referências e, portanto, histórica. Não são os caracteres somáticos, os elementos

de cultura em si (língua, religião, costumes), ou o isolamento geográfico que serão responsáveis pelo estabelecimento das fronteiras étnicas entre grupos, mas processos históricos e sociais, tais como a estratificação social, a colonização, as migrações ou a imposição de unidades administrativas. As características físicas e os elementos de cultura serão manipulados pelos atores sociais como *sinais diacríticos* para a manutenção das fronteiras étnicas, a depender da situação em que os atores sociais se encontrarem (Barth, 2000b).

Essa noção de sociedade composta por diferentes grupos também nos é explicada por Max Gluckman (1987), que a partir das noções de *situação social e campo social* busca demonstrar como o conjunto de relações entre os Zulu e os colonizadores ingleses e bôeres na África do Sul constitui uma única sociedade composta por povos diferentes em interação constante. Não se trata mais de enxergar os Zulu como um grupo isolado e singular, mas como participantes de um conjunto maior de relações. O contato não é visto como um processo desintegrador, mas antes como “fator organizador básico” de um determinado *campo social*, composto por grupos interdependentes em interação contínua e que mantêm entre si padrões de comportamento compartilhados.

Assim, um grupo étnico é **uma forma organizacional** que promove a distinção entre grupos sociais em contextos de interação. Ele facilita a atuação de vetores associativos a partir de sentimentos de pertencimento, origem ou compartilhamento de experiências históricas singulares, conferindo caráter moral, afetivo e normativo à modalidades de interação social cotidianas como o parentesco, certos tipos de atividade ocupacional ou

práticas culturais localizadas. Neste sentido, associa unidades menores, como os grupos domésticos e os mobiliza em função da interação, representação ou confronto com outros segmentos do mesmo tipo ou com o próprio Estado. Comportando heterogeneidades internas os grupos étnicos fornecem canais de comunicação e expressão de modos de vida e são parte importante da condição humana.

Como são organizativos os grupos étnicos não se constituem em comunidades corporadas fechadas e refreatárias, mas em modalidades flexíveis de interação e comunicação, cujas fronteiras podem ser atravessadas e permitem o trânsito e fluxo de pessoas, incorporando-as. Inclusive, existem grupos étnicos mais e menos abrangentes, o que permite que as pessoas possam participar de mais de um grupo ao mesmo tempo. Um exemplo desse tipo, e que é bem antigo, está registrado na Bíblia e diz respeito à uma das personagens mais importantes da tradição cristã: Paulo de Tarso. Ele era judeu e grego, romano e cristão, identidades sociais complexas e sobrepostas, mas que não se anulavam, nem impediam Paulo de realizar o que ele entendia como sua missão. Há uma passagem nos Atos dos Apóstolos (Capítulos 21 e 22) em que Paulo estava prestes a ser linchado pela multidão por pregar a crença cristã no Templo de Jerusalém. Em meio ao tumulto, explica às autoridades hebraicas e romanas que era ao mesmo tempo um homem judeu, doutor da lei e cidadão da Pólis de Tarso, na Ásia Menor.

Contudo, o tribuno não se deixou impressionar. Paulo até podia ser judeu, cidadão de uma Pólis importante, mas alguma razão deveria haver para estar a ser

perseguido. A vergasta seria decerto boa opção para fazer o prisioneiro falar. Ditada a decisão, Paulo revela então novo pormenor sobre a sua identidade: «Sou Romano!» O tribuno não controla a admiração: ele próprio tinha comprado com custo a sua cidadania! Paulo responde: «Pois eu já nasci com esse direito» (Act. 22.25-28)! (Furtado, 2012, p.14-15).

O exemplo citado, nos mostra o carácter organizativo flexível dos grupos étnicos e que suas fronteiras são porosas, possibilitando troca, contato e circulação. Também nos permite perceber que quanto mais englobantes sejam as identidades étnicas, mais formalizadas juridicamente elas são (à condição de romano ou brasileiro estão atribuídos direitos de cidadania, por exemplo), podendo incorporar outras identidades menos formalizadas, vinculadas à critérios de pertencimento genealógico, religioso ou cultural (a condição de judeu, cigano ou indígena).

Do mesmo modo, pertencimentos culturais ou religiosos podem ser importantes na definição dos grupos étnicos, mas não se sobrepõem perfeitamente a estes. Existem muitos casos de grupos étnicos que são formados por grupos familiares de distintas tradições religiosas. Um caso famoso é o dos Agudás. Os Agudás são descendentes dos ex-escravizados retornados do Brasil para a costa ocidental da África no século XIX e hoje compõem um grupo étnico singular em países como Togo, Benim e Nigéria. Autoidentificam-se como “brasileiros” porque seus ancestrais, ao retornarem para a África, não encontraram mais um lugar nas sociedades locais marcadas por afiliação clânica. Para escapar a essa condição de ausência de vínculos, elegeram as

lembranças da experiência traumática no Brasil como elemento que a partir de então os unificaria. Assim, famílias muçulmanas, católicas e do vodum, três agrupamentos religiosos opostos, consideram-se irmanadas pela condição étnica de “brasileiros” e se diferenciam dos demais grupos étnicos nesses três países (Verger, 1988 [1966]; Cunha, 2012 [1985]; Guran, 2000). Numa outra direção, a identidade judaica, que comporta forte conotação religiosa, subdivide-se em grupos étnicos marcados por origens geográficas e culturais distintas: Ashkenazi (“alemães”), Sefardita (“ibéricos”), Mizrahim (Norte da África e Oriente Médio) (Sand, 2011; Rosenthal, 2013).

Sobre autoctonia e ocupação tradicional

Mas, voltemos aos povos indígenas. O que os distingue do restante da sociedade brasileira? **A condição de autóctones.** Ou seja, são as coletividades que descendem dos povos que já habitavam esse território antes da chegada de europeus e africanos. Assim, são povos indígenas aqueles grupos étnicos formados pela associação de grupos domésticos flexíveis que se reconhecem como pertencentes à coletividades autóctones. Nos seus processos de organização social erigem fronteiras étnicas que permitem a sua comunicação e interação com a nossa sociedade, repondo constantemente a diferença nós/eles e sustentam a sua continuidade como grupo diferenciado. Os elementos de cultura desses grupos podem se modificar ao longo do tempo, eles podem participar de circuitos mais englobantes de relações sociais, mas ao repor seguidamente um status de diferença, ainda que discreto e doméstico, em relação aos demais

brasileiros, continuam a se reproduzir como grupo étnico. Autóctone possui também uma segunda dimensão que é a da relação com a terra, ou seja, a condição mesmo dessa autoctonia é a manutenção de um laço fundante entre os processos de reprodução social do grupo e os processos de produção da territorialidade. Assim, retornamos ao conceito de **terras tradicionalmente ocupadas**.

Para o antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008) este termo jurídico também comporta dimensões analíticas e

designam situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores diretos ou por um de seus membros. Tal controle se dá através de normas específicas, combinando uso comum de recursos e apropriação privada de bens, que são acatadas, de maneira consensual, nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares que compõem uma unidade social. (Almeida, 2008, p. 28)

Em termos organizacionais, as instâncias mediadoras fundamentais entre as pessoas e o acesso aos recursos naturais para a realização das atividades produtivas são os grupos domésticos, o povoado, a aldeia ou o próprio grupo étnico. Mais ainda, a *territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias porventura existentes (Almeida, 2008, p. 29)*. A esses elementos, vêm adicionar-se,

um certo grau de coesão e solidariedade obtido em face de antagonistas e em situações de extrema adversidade e de conflito, que reforçam politicamente as redes de relações sociais. Neste sentido, a noção de “tradicional” não se reduz à história e incorpora as identidades coletivas redefinidas situacionalmente numa mobilização continuada, assinalando que as unidades sociais em jogo podem ser interpretadas como unidades de mobilização (Almeida, 2008, p. 30).

Neste sentido, os grupos organizados a partir da ocupação tradicional da terra ou em defesa desta se constituem em sujeitos de direitos coletivos, que demandam reconhecimento do Estado para sua condição étnica e territorialmente diferenciada. Reconhecimento este consignado na Constituição Federal de 1988.

As teorias do pluralismo jurídico, para as quais o direito produzido pelo Estado não é o único, ganharam força com a Constituição de 1988. Juntamente com elas e com as críticas ao positivismo, que historicamente confundiu as chamadas “minorias” dentro da noção de “povo”, também foi contemplado o direito à diferença, enunciando o reconhecimento de direitos étnicos. Os preceitos evolucionistas de assimilação dos “povos indígenas e tribais” na sociedade dominante foram deslocados pelo estabelecimento de uma nova relação jurídica entre o Estado e estes povos, com base no reconhecimento da diversidade cultural e étnica. (Almeida, 2008, p. 33).

Chegando em uma definição operacional

Para a teoria antropológica contemporânea os grupos étnicos não são definidos a partir de critérios biológicos ou culturais. Eles se definem por meio de processos sociais de categorização das diferenças em contextos de interação social, da mobilização de sentimentos de origem comum e da manutenção de limites sociais do tipo que distinguem nós/eles. É em função dessa categorização que os critérios biológicos (corpo, raça, sangue) e culturais (língua, rituais, tradições) são mobilizados instrumentalmente para realizar a distinção entre os grupos. Esses critérios são os meios e não os causadores da formação dos grupos étnicos (Barth, 2000 [1969]). Os grupos são formados, então, por processos de classificação social, que erigem fronteiras sociais de tipo étnico, referidas à sentimentos de origem e destino comuns. As fronteiras étnicas implicam antes o contato entre os grupos do que o seu isolamento. Assim, só faz sentido categorizar um “nós” em oposição a um “eles”, o que pressupõe que os membros dos grupos conheçam-se mutuamente e, portanto, possam operar com processos classificatórios de organização do mundo social.

A caracterização étnica de um grupo social é, portanto, resultante de processos organizacionais de atribuição de categorias classificatórias em contextos de interação entre membros de grupos distintos. *A atribuição de uma categoria é uma atribuição étnica quando classifica uma pessoa em termos de sua identidade básica, mais geral, determinada presumivelmente por sua origem e circunstâncias de conformação* (Barth, 2000a, p. 32).

Na mesma esteira, Thomas Eriksen afirma que as classificações étnicas servem *para ordenar o mundo social e criar mapas cognitivos padronizados sobre categorias relevantes de alteridade* (Eriksen, 1993, p. 60 apud Pinto, 2012, p. 68).

Segundo Don Handelman (1977, citado por Pinto, 2012, p. 69) existem quatro tipos de processos organizacionais de base étnica, em graus diferentes, dos mais difusos aos mais institucionalizados:

CATEGORIAS ÉTNICAS: são dispersas na população e permitem tanto a atribuição quanto a reivindicação de diferenças culturais nas interações sociais. Embora essas categorias se refiram a um grupo étnico específico, o mesmo é bastante fragmentado e possui pouca ou nenhuma capacidade de mobilização coletiva na arena política. No Brasil, é possível considerar como categorias étnicas boa parte das identidades derivadas de grupos de imigrantes como árabes, italianos ou portugueses.

REDES ÉTNICAS: são o resultado do estabelecimento de laços interpessoais entre os membros de uma mesma categoria étnica, criando laços de solidariedade e padrões de interação social que geram obrigações morais e sociais entre os indivíduos a ela pertencentes. A tendência a ajuda mútua, preferência de emprego ou estabelecimento de alianças matrimoniais que caracteriza alguns grupos na sociedade brasileira, entre os quais armênios, japoneses, sírio-libaneses, judeus e palestinos, pode ser entendida segundo o conceito de rede étnica.

ASSOCIAÇÕES ÉTNICAS: correspondem ao desenvolvimento de um aparato institucional por parte dos

membros de uma categoria étnica, como clubes, associações e partidos, cuja finalidade é expressar, na arena política da sociedade mais ampla, os interesses comuns que eles consideram ou supõem ter em comum. São exemplos de associações étnicas as diferentes organizações que compõem o Movimento Negro.

COMUNIDADES ÉTNICAS: são a organização mais formalizada da etnicidade. Possuem as características encontradas nos demais tipos formando, também, grupos sociais com vida coletiva ligada à construção de uma territorialidade própria. Uma comunidade étnica controla parte dos processos de socialização dos seus membros e demarca um território, permanente ou transitório, ao qual atribui valor prático e simbólico. Na sociedade brasileira, grupos indígenas e quilombolas podem ser vistos como comunidades étnicas. (Pinto, 2012, p.68-70).

Esses quatro tipos apresentam-se como um continuum de processos organizacionais de base étnica, que terminam por produzir uma maior institucionalização de suas formas de atuação e representação. As *categorias étnicas*, difusas e cotidianas, estão na origem desses processos de intensificação das relações sociais, que terminam por produzir corpos político-representativos de interesses e direitos, como nos casos das *associações* e *comunidades étnicas*. Assim, antes de existir como uma comunidade étnica, um grupo existe como uma categoria étnica, que é nada mais que um conjunto de pessoas e famílias ao qual se reporta uma determinada origem. Essa caracterização se coaduna com as análises de Max Weber (2004 [1921]) que identifica na *crença subjetiva numa origem comum* as

bases para a formação de comunidades étnicas enquanto formas associativas baseadas em interesses comuns.

Como dito, os grupos étnicos não existem fora de contextos de interação social mais amplos e que são remarcados por assimetrias de poder político, econômico e simbólico. Muitas vezes, os processos classificatórios hegemônicos num determinado arranjo social são remarcados pela atribuição de estigmas e, dependendo da posição do ator social que está operando a classificação, critérios muito díspares podem ser mobilizados para marcar as fronteiras étnicas ou, até mesmo, negar sua existência. Esse jogo é intrincado de tal modo que, metodologicamente, se faz necessário sempre levar em consideração três aspectos fundamentais: **a)** o contexto de interação estruturado pelas relações sociais (o *campo social* no dizer de Pierre Bourdieu [1989]); **b)** as classificações externas ao grupo (a alter identificação) e **c)** as classificações provindas do próprio grupo (sua autoidentificação).

Como as relações de subordinação entre os grupos sociais tendem a distorcer o campo das representações simbólicas em favor das concepções dos grupos dominantes e subsumir as concepções dos grupos dominados é preciso – no exame antropológico de uma dada realidade étnica – investigar detalhadamente os modos de auto-identificação dos grupos minoritários, concedendo-lhes o mesmo peso heurístico das classificações hegemônicas para assim poder chegar mais próximo da realidade empírica. Em outras palavras, os grupos majoritários numa dada situação tendem a estigmatizar os grupos minoritários (e suas identidades), que em parte rejeitam o estigma e em parte o absorvem, criando situações em que pode haver

a recusa formal de se identificar com a identidade estigmatizada, o espelhamento dos estigmas, a sua incorporação na construção de uma identidade subalterna ou, até mesmo, a transformação do estigma em signo de afirmação – como é o caso do *Black Power* e do *Black is Beautiful* dos movimentos negros norte-americanos (Banton, 1970).

Assim, considerando essa leitura antropológica, percebe-se que o texto legal da Convenção 169 da OIT⁷ busca precaver-se dos possíveis desvios e deformações oriundos das desigualdades dos campos político, econômico e simbólico ao considerar como critério fundamental de pertencimento de um indivíduo a um grupo étnico (povo indígena ou tribal) a consciência do seu pertencimento a tal grupo. Ou seja, tanto antropológica como juridicamente, é a autoidentificação do grupo o critério mais importante para a sua classificação étnica. Não há árbitros externos suficientemente isentos das malhas hegemônicas do poder classificatório que possam definir a identidade para ou por um grupo. Uma vez que uma identidade étnica é construída tanto por processos objetivos, quanto por processos subjetivos (Oliveira, 2004), apenas a tomada de consciência dos próprios sujeitos membros do grupo é que pode ser tida como científica e legitimamente válida para a sua classificação.

Deste modo, em se tratando dos povos Potiguara e Tabajara, o seu pertencimento étnico à condição indígena é dado pela assunção de uma consciência de pertencimento étnico e histórico. Eles se reconhecem como descendentes genealógicos das famílias indígenas

⁷ O texto completo da Convenção pode ser acessado aqui: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm (Acesso em 19/07/3019).

que foram reunidas nos aldeamentos coloniais Jacoca, Alhandra, Monte-Mór e São Miguel. Posteriormente, as famílias aí reunidas, receberam lotes de terras quando os aldeamentos foram demarcados e loteados no Século XIX. É às famílias detentoras originais de alguns desses lotes que a maior parte das atuais famílias indígenas Potiguara e Tabajara reconhecem a sua ascendência direta e contínua, mesmo que tenha ocorrido intenso processo de miscigenação ao longo do século XX. Inclusive demonstram-se capazes de incorporar seguidamente indivíduos e grupos familiares adventícios ao grupo indígena anfitrião, sem que o mesmo grupo indígena venha a ter as suas fronteiras sociais borradas.

As redes genealógicas e de parentesco às quais essas famílias estão vinculadas operam, portanto, em duas direções: uma *vertical* – cronológico, referido às origens históricas do grupo – e outra *horizontal* – no espaço social e geográfico atual. Na direção vertical, observa-se a vinculação do grupo a um território balizado pelos processos de aldeamento, catequese e loteamento das terras das antigas sesmarias, que ainda operam claramente na memória social e nos dispositivos culturais cotidianos do grupo. Na direção horizontal, elas possibilitam a articulação às demais famílias e núcleos indígenas da Paraíba e do Brasil, constituindo a percepção de que, apesar das imensas variações locais, compartilham uma condição indígena (autóctone), que se diferencia dos demais habitantes não-indígenas internos e externos às terras que ocupam.

Finalmente, podemos dizer em resumo, que os Potiguara e Tabajara se consideram segmentos distintos da sociedade mais ampla por reconhecerem na sua condição de indígenas um vínculo autóctone com as terras dos antigos aldeamentos, o que os

diferencia dos demais moradores dos municípios em que habitam, e os vincula aos demais povos indígenas do Brasil numa horizontalidade imaginada (Anderson, 2008). De modo operacional, consideram que os densos e intrincados vínculos genealógicos, as memórias que apenas eles compartilham, as atividades na agricultura e no manguezal e o intenso processo de luta pela demarcação das Terras Indígenas vivenciado nas últimas décadas, os constituem como grupos singularmente organizados, com uma origem própria e objetivos partilhados. Na parte que se relaciona à terra, esta é entendida como suporte material e cultural para a continuidade da sua existência enquanto grupos. Em termos antropológicos, estas são as condições básicas para a caracterização de um grupo étnico em relação ao território que ocupam, conforme descrito na literatura pelos distintos autores que resenhamos neste artigo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: terras de quilombo, terras indígenas, babaçuais livres, castanhais do povo, faxinais e fundos de pasto. 2. ed. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 2008.

ANDERSON, Benedict. Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo. Companhia das Letras, 2008.

ASSIS, Wilson Rocha. O instituto do indigenato: os caminhos do reconhecimento na América Luso-Brasileira. (2015). Disponível em https://www.academia.edu/11259744/O_instituto_do_indigenato_caminhos_do_reconhecimento_na_Am%C3%A9rica_luso-brasileira. Acesso em 17/10/2015.

BALANDIER, Georges. 1951. "La Situation Coloniale: Approche Théorique". Cahiers Internationaux de Sociologie, XI:44-79.

BANTON, Michael. Etnogénese. In: BANTON, M. *A ideia de raça*. Tradução de António Marques Bessa. Lisboa: Edições 70, 1979, p.153-173.

BARTH, Fredrik. "A Análise da Cultura nas Sociedades Complexas". In: O Guru, o Iniciador e Outras Variações Antropológicas. Rio Janeiro, Contra Capa. 2000a.

BARTH, Fredrik. "Grupos Étnicos e suas Fronteiras". In: O Guru, o Iniciador e Outras Variações Antropológicas. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2000b.

BOURDIEU, Pierre "A Identidade e a Representação: Elementos para uma Reflexão Crítica sobre a Idéia de Região". In: O Poder Simbólico. Lisboa/Rio de Janeiro, Difel/Bertrand Brasil. 1989 [1980].

CARVALHO-WAPIXANA, Joênia Batista de. Terras Indígenas: a casa é um asilo inviolável. In, ARAÚJO, Ana Valéria (Org.) Povos Indígenas e a Lei dos “Branços”: o direito à diferença. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

CUNHA, Manuela Carneiro da (2012). Negros, estrangeiros : os escravos libertos e sua volta à África. São Paulo. Companhia das Letras.

CUNHA, Manuela Carneiro da. (org.) História dos índios no Brasil, 2ª ed., São Paulo: Cia. das Letras/ Secretaria Municipal de Cultura/FAPESP, 1992.

ERIKSEN, Thomas Hylland. Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives. London and Sterling, VA: Pluto Press, 2002.

FORTES, Meyer e EVANS-PRITCHARD, Edward (orgs.), Sistemas políticos africanos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1981.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999.

FURTADO, Rodrigo. Paulo de Tarso: em torno da origem. In, RAMOS, José Augusto M.; PIMENTEL, Maria Cristina de Sousa; FIALHO, Maria do Céu e RODRIGUES, Nuno Simões. (Coords.) Paulo de Tarso. Grego e Romano, Judeu e Cristão. Lisboa: Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos da Universidade de Coimbra, 2012. Disponível em <https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/7001/1/s.paulo.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2014.

GLUCKMAN, Max. “Análise de uma situação social na Zululândia moderna.” In, Feldman-Bianco, B. (org.) Antropologia das sociedades contemporâneas. São Paulo: Global, 1987.

GODÓI, Emília Pietrafesa de. Territorialidade. In, SANSONE, Lívio e FURTADO, Cláudio Alves (org.) Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa. Salvador: EDUFBA, ABA Publicações. 2014. Pp. 443-452.

GURAN, Milton. Agudás: os “brasileiros” do Benim. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 2000.

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009 [2004].

HANDELMAN, Don. “The organization of ethnicity”, *Ethnic Groups*, vol. 1, New York, p. 187-200.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: Departamento de antropologia, UnB, 2002. (Série antropologia n. 322)

MORGAN, Lewis H. A sociedade primitiva. In, Castro Celso (org.). *Evoluconismo Cultural: Textos de Morgan, Tylor e Frazer*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2005.

MURA, Fabio e SILVA, Alexandra. Organização doméstica, tradição de conhecimento e jogos identitários: algumas reflexões sobre os povos ditos tradicionais. In, GRUNEWALD, Rodrigo de Azeredo e VALLE, Carlos Guilherme do (orgs.) *Dossiê Povos e Comunidades Tradicionais. Raízes*, v. 33, n. 1, jan-jun/2011. Campina Grande. UFCG. 2011.

MURA, Fabio; PALITOT, Estêvão, e MARQUES, Amanda C. N. *Relatório Tabajara: um estudo sobre a ocupação indígena no Litoral Sul da Paraíba*. João Pessoa. EDUFPA. 2015.

OLIVEIRA, João Pacheco de. *Indigenismo e territorialização: poderes rotinas e saberes coloniais no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro. Contracapa, 1998.

OLIVEIRA, João Pacheco de. "Uma Etnologia Dos 'Índios Misturados'? Situação Colonial, Territorialização e Fluxos Culturais". In: *A Viagem da Volta. Etnicidade, Política e Reelaboração Cultural no Nordeste Indígena*. Rio de Janeiro, Contra Capa. 2004.

OLIVEIRA, João Pacheco de. "Terras Indígenas". in, Lima, Antônio Carlos de Souza. *Antropologia & Direito. Temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro/Brasília. Contracapa/Laced/Associação Brasileira de Antropologia. 2012. P. 369-374.

OLIVEIRA, João Pacheco de. "Perícia Antropológica". in, Lima, Antônio Carlos de Souza. *Antropologia & Direito. Temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro/Brasília. Contracapa/Laced/Associação Brasileira de Antropologia. 2012. P. 369-374.

PALITOT, Estêvão Martins. *Os Potiguara da Baía da Traição e Monte-Mór: história, etnicidade e cultura*. Dissertação de mestrado, PPGS/UFPB. 2005.

PALITOT, Estêvão Martins. *Perícia Antropológica Terra Indígena Potiguara de Monte-Mór. Ação Ordinária nº 0000675-10.2009.4.05.8200 Destilaria Miriri x Funai e outros.* 1ª Vara da Justiça Federal na Paraíba. João Pessoa. Digitado. 2015.

PALITOT, Estêvão Martins; YOGI, Euriko dos Santos. **Perícia antropológica e agrônômica terra indígena Jacaré de São Domingos**. João Pessoa: [s. n.], 2019. (2ª Vara – Justiça Federal na Paraíba: Ação Ordinária nº 0000366-53.1990.4.05.8200: Funai x Emílio Celso Acioli de Moraes e Outros).

PERES, Sidnei Clemente. Arrendamento e terras indígenas: análise de alguns modelos de ação indigenista no Nordeste (1910-1960). Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro. PPGAS/MN/UF RJ. 1992.

PINTO, Paulo Gabriel H. da R. Grupos étnicos e etnicidade. In, in, Lima, Antônio Carlos de Souza. Antropologia & Direito. Temas antropológicos para estudos jurídicos. Rio de Janeiro/Brasília. Contracapa/Laced/Associação Brasileira de Antropologia. 2012. P. 68-78.

ROSENTHAL, Donna. Os israelenses. Pessoas comuns em uma terra extraordinária. São Paulo. Évora. 2013.

SAND, Shlomo. A invenção do povo judeu. São Paulo. Benvirá. 2011.

SILVA, José Afonso da. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. In, SANTILLI, Juliana (org.). *Os direitos indígenas e a constituição*, Ed. N.D.I. e Sérgio Antônio Fabris, 1993.

WEBER, Max. “Relações comunitárias étnicas”. In: Economia e sociedade. v. I. Brasília/Ed. Universidade de Brasília. São Paulo/Imprensa Oficial. 2004. Pp. 267-277.

WILK, Richard. “Households in process: agricultural change and domestic transformation among the Kekchi Maya of Belize”. In: R. McC. Netting; R.R. Wilk; E. J. Arnold (editors), Households. Comparative and Historical studies of the domestic group. Berkeley: University of California Press. 1984.

WOLF, Eric R. “Cultura: panacéia ou problema?” In, FELDMAN-BIANCO, Bela e RIBEIRO, Gustavo Lins (org.) Antropologia e Poder: contribuições de Eric Wolf. Brasília/EDUNB. São Paulo/Imprensa Oficial/ Editora Unicamp. 2003. pp. 291-306

BRITTO, Ayres. **Pet 3.388**, rel. min. **Ayres Britto**, julgamento em 19-3-2009, Plenário, *DJE* de 1º-7-2010. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20205>
1. Acesso em 17/10/2015

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm, acesso em 06/05/2015

CAPÍTULO 3

Desenvolvimento Sustentável, Calamidades e os Desafios para Proteção Social: A Experiência de Brumadinho

Alice Dianezi Gambardella

Felipe de Souza Brandão

Renata Aparecida Ferreira

Nota Introdutória

As situações de calamidade pública e emergenciais tecem relação direta com o território, seja na qualidade de objeto impactado, seja na qualidade de agente de resposta ao fato calamitoso. Nesse sentido, o lugar é elemento chave tanto para mitigar eventos sazonais e previsíveis como secas ou enchentes, mas também na capacidade local de resposta aos incidentes. Nessa oportunidade, apresentamos um diagnóstico situacional do município de Brumadinho/MG, gravemente afetado pela quebra de barragem de rejeito de minério de responsabilidade da empresa Vale em janeiro de 2019, elaborado a partir de dados primários e de observação em fase de *transdesastre*. Compreende-se que a fase de resposta guarda relação direta com as características socioeconômicas e de desenvolvimento do espaço, mas, sobretudo, sob a proteção de agentes públicos (governo) e pessoas jurídicas (Vale). Assim, o evento antropogênico passa a ser um elemento imperativo para o desenvolvimento sustentável local, com impacto e amplitude dissonantes às seguranças e ofertas de proteção social governamental.

Desenvolvimento e Proteção social em contextos de desastres e calamidade pública

A redução do risco de desastres é uma preocupação comum a todos os Estados e na medida em que os países em desenvolvimento são capazes de efetivamente melhorar e implementar políticas e medidas nacionais de redução do risco de desastres, considerando suas circunstâncias e capacidades, pode ser aumentada através da cooperação internacional sustentável (MARCO DE SENDAI, 2015:8).

Os impactos por desastre ou calamidade configuram prejuízos inestimáveis aos territórios, aos governos e, muitas vezes, de magnitude irreparável. São vidas que se vão, investimentos gigantescos em recuperação ou reparação, entre outros mais subjetivos como o adoecimento dos envolvidos e suas famílias, dos trabalhadores sociais assolados pelo choque e pela baixa perspectiva de produzir respostas.

O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, documento adotado na Terceira Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres, incluiu entre seus princípios norteadores, o de que “cada Estado tem a responsabilidade fundamental de prevenir e reduzir os riscos de desastres, inclusive por meio de cooperação internacional, regional, sub-regional, transfronteiriça e bilateral.”

De acordo com pesquisa acerca dos eventos climáticos ocorridos no Brasil em série histórica, os prejuízos econômicos

além de bilionários são altamente previsíveis. Na região Nordeste estão estritamente relacionadas as situações de estiagens e secas, representando 75% dos casos de desastres ambientais no país.

Entre os anos de 1995 e 2014, os municípios reportaram algum tipo de dano material ou prejuízo decorrente de desastres naturais em 22.810 documentos identificados pela pesquisa. Por meio da análise desses documentos, foram contabilizadas perdas totais de R\$ 182,7 bilhões, sendo que R\$ 137,3 bilhões se referem aos prejuízos públicos e privados informados e R\$ 45,4 bilhões aos danos materiais. Os danos materiais de maior relevância que foram reportados são os relacionados à infraestrutura, representando 59% do total. Os relacionados a habitações representam aproximadamente 36% do total, enquanto 5% se referem aos danos verificados em instalações de saúde, de ensino, comunitárias, entre outras (CEPED UFSC, 2016:229).

As orientações da ONU acenam para a importância de sistemas integrados de prevenção a ocorrência de riscos, também como forma de compartilhamento de informações entre os governos locais e regionais. Ao incorporar a perspectiva tecnológica a este campo, tanto ao monitoramento e prevenção, seja pela adoção de ferramentas (pluviômetros, pluviógrafos, sismógrafos, previsores climáticos de alto poder etc.), seja pela capacidade de antecipar-nos os riscos iminentes, os impactos

quanto a sobrevivência de pessoas atingidas tem sido igualmente mais significativos. Isto é, menos vidas são tolhidas, embora o prognóstico acene para um maior número de ocorrência catastróficas agudas sobre a terra.

O mesmo tem sido impulsionado pelos 11º e 12º objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da Agenda 20-30 da Organização da Nações Unidas (ONU/ODS), sobretudo quanto ao estabelecimento de metas convergentes com os impactos sofridos pelos brasileiros impactados pelos rejeitos de barragens de minérios derramados sobre rios puros e limpos que abasteceram desde nossos ancestrais, nossa fauna, nossa flora e nosso sistema de produção e reprodução da vida (econômica).

Infelizmente, as situações de maior impacto, na prática, estão sendo tratadas caso-a-caso, como na situação do rompimento da barragem da Samarco SA. no município de Mariana/MG ou da Vale em Brumadinho/MG. Muito provavelmente a mídia tem sido a grande responsável pela envergadura a desses impactos, mais pela riqueza da crise – do que pelos danos socioambientais que acometem as calamidades de caráter antropogênicos dessa natureza.

De certo modo, impõe-se aos órgãos governamentais o desenvolvimento de políticas e estratégias de gestão para lidar com territórios atingidos por desastres e/ou vivenciando situações calamitosas, contudo, observa-se ainda baixa agilidade e capacidade de resposta às metas desencadeadas internacionalmente. Aos ODS temos especificamente os seguintes:

- Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo;

- Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas económicas diretas causadas por essa via no produto interno bruto global, incluindo as catástrofes relacionadas com a água, focando-se sobretudo na proteção dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade;
- Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos que adotaram e implementaram políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Enquadramento para a Redução do Risco de Desastres de Sendai 2015-2030, a gestão holística do risco de desastres, a todos os níveis;
- Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais;
- Até 2020, alcançar a gestão ambientalmente saudável dos produtos químicos e de todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a libertação destes para o ar, água e solo, minimizar os seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente;

- Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reutilização;
- Desenvolver e implementar ferramentas para monitorizar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável, que cria emprego, promove a cultura e os produtos locais;
- Racionalizar subsídios ineficientes nos combustíveis fósseis, que encorajam o consumo exagerado, eliminando as distorções de mercado, de acordo com as circunstâncias nacionais, inclusive através da reestruturação fiscal e da eliminação gradual desses subsídios prejudiciais, caso existam, para refletir os seus impactos ambientais, tendo plenamente em conta as necessidades específicas e condições dos países em desenvolvimento e minimizando os possíveis impactos adversos sobre o seu desenvolvimento de uma forma que proteja os pobres e as comunidades afetadas. (ONU/ODS, 23-30).

Outro aspecto que merece total atenção no contexto de Redução de Risco de Desastres (RRD) guarda relação com as características do território e da população atingidos. Nesse sentido, a literatura aponta que, quanto maior o grau de desenvolvimento local, maior sua capacidade de resiliência e resposta ao fenômeno imposto. (BROWN Donald et all, 2015).

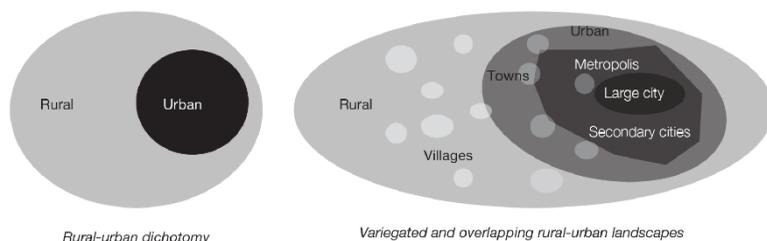


Figura 1: Da dicotomia rural-urbana ao *continuum* rural-urbano (tradução livre)
Fonte: BROWN Donald et all, 75, p.2015.

Nesse sentido, é muito importante caracterizar o chão assolado pela calamidade e suas correlações com as áreas urbanas, pois são essas que serão mais ou menos afetadas na fase pós-desastre. Portanto, as áreas urbanas (mais ou menos desenvolvidas) são (mais ou menos) afetadas pelas situações adjacentes. Isso pode se dar por uma questão do orçamento público disponível, pela relação e acionamento dos entes federados, como quando é decretada uma situação de calamidade pública ou oficializadas outras emergências, pela proximidade com os recursos necessários (humanos, infraestruturais, tecnológicos) entre outros.

Da Política de Assistência Social

Ainda em 2018 o então Ministério do Desenvolvimento Social já vinha investindo em estudos técnicos que pontuassem situações de calamidade pública e desastres ambientais de naturezas diversas, incluindo por exemplo o caso da quebra da barragem de minério da Samarco no município de Mariana/MG

em novembro de 2015, com o objetivo de delinear protocolos mais específicos no campo da proteção social.

Naquela oportunidade as experiências da realidade apontavam para as abruptas rupturas do tecido social, somados à insegurança jurídica e novas questões sociais emergentes, em descompasso com as condições objetivas da interveniência pública em responder, seja pelo choque do trauma, pelo ineditismo dos fatos, pelo desconhecimento técnico e de pessoal para responder.

Embora a operacionalização técnica de atuação da Assistência Social frente aos desastres ambientais já fosse uma prática discriminada na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, bem como a clareza quanto a relação com a Defesa Civil, Saúde e outras áreas da gestão pública, os contextos calamitosos são fenômenos que podem ser muitas vezes imprevisíveis ou de muito baixa probabilidade de ocorrência.

Diante da premissa de prevenção e antecipação ao risco, fundamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), a quebra de barragem de rejeito de minério, datada de 25 de Janeiro de 2019, ocorrida no Córrego do Feijão em Brumadinho/MG, semelhante à vivenciada em Mariana/MG, acabou por colocar os desastres ambientais de alto impacto sócio territorial, econômico e ambiental, num novo patamar na agenda governamental.



Mapa 1. Áreas afetadas pela lama da barragem de rejeito de minério da Vale, Brumadinho/MG, indicação da segunda comunidade atingida: Parque das Cachoeiras.

Fonte: Centro de Referência Especial de Assistência Social (Creas)/Brumadinho, 2019.

Bombeiros de todo o Brasil e de outros países foram convocados para atuar nas operações de busca e salvamento, quando psicólogos da própria corporação são chamados para prestar serviços de decompressão, evitando a fadiga, o estresse pós-traumático entre outras situações de adoecimento psíquico. Nas palavras de Vasconcelos et alii (2017), no campo da psicologia clínica “Os desafios abrangem a criação de protocolos para atuação in loco, bem como maior integração com os diversos atores institucionais que são acionados em ocorrências de grande complexidade” (2017:109).

Desde então o município de Brumadinho vem sendo “explorado” por diversas frentes de intervenção e demanda, a fim de compartilhar sua infortuna experiência – o que tem servido de exem-

plo em uma enorme quantidade de eventos científicos, políticos e sociais – a fim de contribuir com estudos e projetos desde a prevenção ao risco de ocorrência de desastres até a gestão de crise propriamente dita.

Foi nessa conduta que, dezoito dias após o desastre da Vale em Brumadinho, realizamos uma visita técnica *in loco*, a fim de subsidiar a Secretaria Nacional de Assistência Social com um diagnóstico situacional no âmbito de uma colaboração eventual. Essa experiência permitiu desvelar importantes elementos que antecederam o desastre e como estes fenômenos refletiram na capacidade de respostas e operação da Assistência Social, na situação imediatamente posterior, aqui compreendida como uma situação híbrida entre o desastre e *otransdesastre*.

Síntese da contextualização do município de Brumadinho/ MG e da Assistência Social na fase pré-desastre (anterior aos 25 de janeiro de 2019):

- Município de pequeno porte II (39.520 habitantes) com presença de um Cras e um Creas. Este último relatando acompanhamento periódico (mensal) com média de 40 famílias por profissional.
- Contava-se com 7 técnicos, sendo 1 coordenador de Cras e 1 coordenador Creas.
- Cras instalado em moderno prédio que compõe o Centro de

Artes e Esportes Unificado (CEU) do município, porém com graves condições de acesso por transporte público.

- Ausência de estrutura de gestão da Política de Assistência Social e áreas estratégicas como a gestão do SUAS e Vigilância Socioassistencial;
- Sucateamento de plano de carreira e salários, sobretudo para Assistentes Sociais do SUAS – salários distintos entre concursos (com diferencial de 50% e conflitante com o piso da categoria); Assistentes Sociais atuando na Saúde com proventos superiores aos da Assistência Social.
- As ofertas relacionadas ao SUAS fragilizadas em decorrência da inexistência de uma rede concreta; exemplo Programa de Atenção Integral a Família (Paif) e Programa de Atenção Especial a Famílias e Indivíduos (Paefi);
- Ausência de diagnóstico social local anterior e gestão de informação entre serviços e políticas;
- Ausência de plano de Redução de Risco de Desastres;
- O município declarou emergência financeira em 14 de novembro de 2018, 70 dias antes do desastre;
- Servidores em regime de férias coletivas escalonadas entre os meses de dezembro de 2018 e janeiro 2019.
- Elementos deflagrados com o advento do desastre, em 25 de janeiro de 2019:

- Alto contingente de servidores ausentes, dada a imposição de férias no período;
- Chamamento emergencial de servidores, inclusive para atuar em regime de plantão;
- Elevado número de falecidos e desaparecidos – estimados 312 óbitos/desaparecidos;
- Declarado o óbito da Secretária municipal de Assistência Social;
- Assunção da pasta por secretária interina, acumulando a pasta de Comunicação.
- Abertura de concurso para contratação emergencial de psicólogos, assistentes sociais e advogados (custeados pela Empresa Vale)
- Número de contratos descolado de uma perspectiva respaldada em vigilância social.

Elementos do diagnóstico situacional, em momento que remete ao início da fase de *transdesastre*, 18 dias após o desastre:

- Não havia profissionais no nível de gestão da pasta, nem de alguns serviços da assistência social;

- Técnicos acumulavam funções e assumiam comandos de gestão/coordenação.
- Técnicos/coordenadores ainda não haviam se apresentado nos serviços.
- A Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado pactua com o município a meta de iniciar o processo de desmobilização das ações;
- Revelação de nova secretária municipal de Assistência Social (ainda acumulando pastas e com baixo conhecimento acerca da PNAS e do SUAS);
- Condições dificultadoras para elaboração de planejamento e iniciativas de pós- emergência de curto médio e longo prazos;
- Ausência de comunicação e definição de papéis das equipes do SUAS junto aos demaisatores;
- Estrutura de Proteção Social (sobretudo assistência social, jurídica e psicológica) instalada pela Empresa Vale muito superior as ofertas da Política de Assistência Social local.
- Ações da empresa desencadeadas e operacionalizadas de maneira independente e desarticulada com o município, por vezes, ações sobrepostas.
- A Vale se colocou em campo desde o momento do acidente, nas horas seguintes instalou uma rede de apoio as famílias com equipes multiprofissionais de diferentes áreas para prestar

atendimento psicossocial, saúde, cadastro e entrega de itens de alimentação, água, higiene e ajuda de custo para as famílias. Sua rede tem capilaridade e densidade, está instalada nas duas comunidades mais atingidas e na Estação do Conhecimento, que fica na região central do município. As equipes são numerosas e contam com profissionais das diferentes áreas como assistentes sociais, psicólogos e psiquiatras por exemplo.

- A empresa já vinha desenvolvendo um programa voltado a convivência/aproximação com a comunidade que abordava inclusive questões relacionadas a prevenção e procedimentos de auto salvamento. Por declaração espontânea uma técnica da Vale revelou que a empresa já detinha mapeamento e cadastro da comunidade, o que tem facilitado o apoio as famílias. Boletins da empresa também evidenciam a estrutura de um trabalho anterior. Nesse campo vale reiterar o exposto no documento quanto a falta de integração entre o trabalho desenvolvido pela Vale e pela Assistência Social da prefeitura municipal – o que gera "sobreposição" pela similaridade de ações e ofertas, mas não pela magnitude dos benefícios em comparação.
- Sentimento de luto coletivo, independentemente do tipo de vínculo com os nomes procurados ou declarados mortos (ente familiar, colega, vizinho ou conhecido). Todas as pessoas que foram abordadas em campo perderam algum conhecido.
- O fluxo de recebimento do PBF e BPC e subsídio de 600,00 ainda não haviam chegado no município.

- A distribuição de doações de alimentos e água ocorrendo sob coordenação da secretaria estadual de Direitos Humanos e Defesa Civil.
- Fase em que o município está se organizando para assumir o controle das doações e operações; final da fase de “desmobilização”. Já organizaram local para receber/estocar/ ofertar as doações que, num futuro breve, poderá via a ser o mesmo ponto de apoio para distribuição de cestas-básicas na modalidade de “benefício eventual”.
- Relata-se ainda situações de abusos e descontrole nessa oferta, devido à procura e concessão de cestas-básicas por famílias que não foram atingidas, de estelionatários, entre outros, gerando um sentimento de revolta coletiva de todos entorno dessa situação (servidores, moradores etc.).
- Os órgãos responsáveis não nos detalharam o modelo de gestão, apenas mencionaram um controle feito em planilha de Excel que será compartilhado com a equipe da Assistência Social quando da instalação do Comando de Operações Especiais (COE).

Apontamentos a respeito da atuação da Empresa Vale

A Vale instalou postos de atendimentos emergenciais que atuam com a oferta de doações para a comunidade brumadinhense. Quanto ao denominado “doação” refere-se a recursos em espécie para famílias que comprovem residir na Zona de auto salvamento delimitada pela empresa.

Os profissionais em campo não conversam com pesquisadores, apenas orientam buscar informações no site da empresa. Entre as informações declaradas no portal estavam:

A Vale realiza atendimento humanitário presencial em sete locais em Brumadinho. Na Estação Conhecimento, a assistência às famílias dos afetados pelo acidente na mina Córrego do Feijão conta com cerca de 80 profissionais, entre eles médicos, assistentes sociais e psicólogos.

<http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/servicos-para-comunidade/minas-gerais/locais-de-atendimento-presenciais/Paginas/default.aspx>

Na Estação Conhecimento e no Centro Comunitário Córrego de Feijão, além do atendimento humanitário também está sendo realizado o registro das pessoas responsáveis por receber a doação de R\$ 100 mil destinada às famílias que tiveram entes falecidos ou desaparecidos em função do rompimento da barragem.

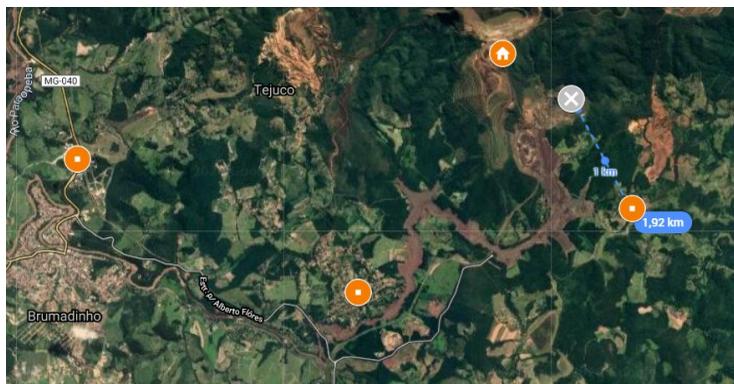
<http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/servicos-para-comunidade/minas-gerais/locais-de-atendimento-presenciais/Paginas/default.aspx>

As informações do portal não são observadas em campo. Os profissionais volantes, são técnicos do Cras e Creas, trabalhadores do SUAS que conhecem o território, assim como agentes do

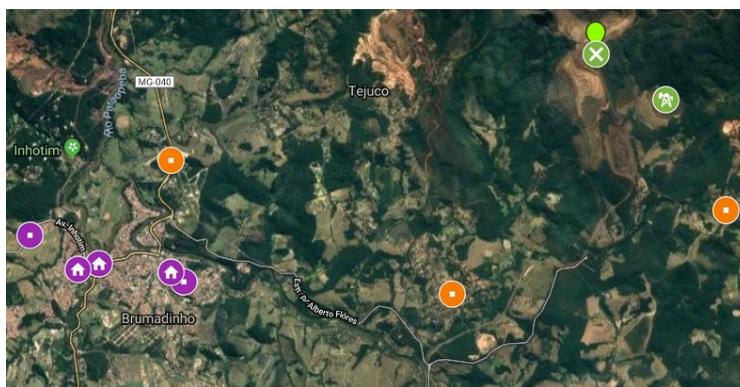
Programa de Saúde da Família. A Vale dispunha de uma gama de multiprofissionais, contratados em caráter emergencial, mas aqueles que prestavam atendimento às famílias pareciam atuar nos postos de atendimento. Instalações de alto padrão, nos pontos mais críticos do desastre.

De acordo com o mapa 1, fica patente a agilidade da empresa VALE em resposta às comunidades atingidas frente as condições objetivas da Assistência Social no local. Os serviços da prefeitura estão concentrados no centro da cidade (mapa 2), enquanto equipes volantes atuam nos territórios mais afastados, acompanhando as famílias em atendimento nos serviços ofertados pela empresa. Entretanto, a pequena disposição de técnicos nos serviços, atrelada a forte demanda nacional para atenção em visitas e agendas da gestão, terminam por consumir o tempo dos técnicos da prefeitura e, conseqüentemente, afetando o protagonismo das equipes no território.

Em menos de 10 dias do incidente a Vale foi convocada a assinar o Termo de Ajustamento Parcial de Conduta (TAP) com o empenho do Ministério Público Federal, Estadual, Tribunal de Contas da União entre outros órgãos de justiça. Com isso, foram levantados recursos da empresa possibilitando implementar medidas compensatórias, logísticas, aquisição de insumos, de mobilidade e recursos humanos e infraestruturais no território em caráter emergencial – incluindo o auxílio emergencial para 100% da população durante 1 ano e 10 meses no valor de R\$ 1.000,00; R\$ 500,00 e R\$ 250,00 (por adulto, por adolescente e por criança respectivamente).



Mapa 1: Distância entre a barragem e a primeira comunidade atingida, homônima, no Córrego do Feijão (menos de 2 Km) e os pontos de apoio da Vale, instalados imediatamente na fase de crise. Fonte: elaboração própria, Google Maps, 2019.



Mapa 2: Distribuição dos serviços de atenção socioassistencial da Secretaria de Assistência Social, no centro de Brumadinho. Fonte: elaboração própria, GoogleMaps, 2019.

Da articulação entre os serviços de Proteção Básica e Especial na situação de crise

Sob a perspectiva das atribuições e responsabilidades que pautam a organização de provisões da Assistência Social à população vitimada por incidentes emergenciais ou de calamidade pública, fica patente inferir que ocorre forte sobreposição de atenções entre a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PES), sobretudo quanto a oferta de benefícios eventuais – já explicitado desde a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Em seu Art. 22, a LOAS explicita que os benefícios eventuais “visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária (...) e nos casos de calamidade pública”.

Ademais, chama-se atenção para o caráter fortemente complementar que se impõe nas fases pré-desastre, *transdesastre* e pós-desastre. Complementares em perspectivas já apontadas no objetivo do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, sobretudo, quando evoca a correlação intersetorial em “Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio” quanto em “Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais” – objetivos os quais, têm essencial complementaridade com as atribuições da Proteção Social Básica (PSB), conforme descrito na Tipificação dos Serviços.

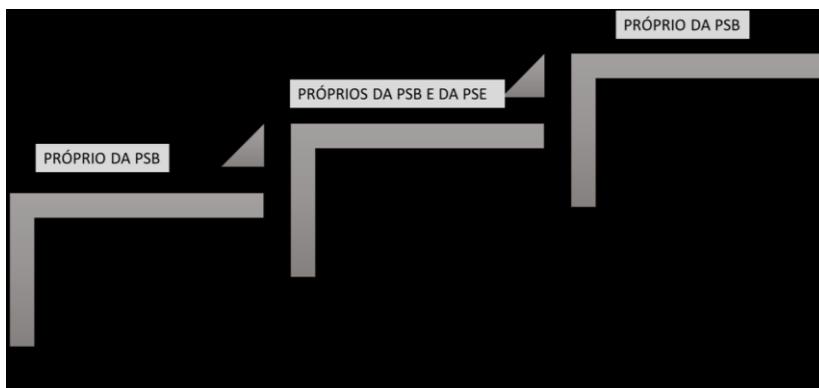


Figura 2. Fases implicadas no enfrentamento a situações de desastre ou calamidade. Fonte: MDS, 2019.

Diante do anunciado, a experiência de Brumadinho tem sido estudo de caso, exemplo e interesse em eventos, a saber: por parte do Ministério da Cidadania, nos encontros regionais CONGEMAS Nacional XXI intitulado “A integralidade da Proteção Social em Contextos de Emergência e Pós-Emergência - Sistema Único de Assistência Social” realizados em 2019; nos encontros regionais e locais do CEFESS (BH Novembro); encontros acadêmicos como ocorrido na PUC/SP (março e abril de 2019); Ciclo de Debates da Secretaria Estado de São Paulo (Abril/2019) entre outros.

Com a situação de altíssima vulnerabilidade e fragilidade emocional entre os cidadãos impactadas pelo rompimento da barragem de rejeito de minério e todas as situações concernentes: luto coletivo, meio ambiente fortemente impactado/comprometido na perspectiva da sustentabilidade da vida humana, da fauna e da flora, meios de produção da vida estagnados; recomendava-se que o fluxo

de ações por parte da Assistência Social considerasse, prioritariamente, os seguintes pontos:

- Acompanhamento familiar de famílias enlutadas;
- Atendimento coletivo à comunidade;
- Apoio psicológico aos profissionais do SUAS;
- Unificar canais de escuta da população, comumente “asse-diada” pela sobreposição de atores no local;
- Implementar um setor de vigilância socioassistencial;
- Elaborar um Plano de Redução de Risco de Desastres;
- Implementar os fluxos do serviço de Proteção Social;
- Reconhecer o desastre socioambiental com modo a garantir ações de ordens reparatória e compensatória, e não circuns-crita a pessoa humana;
- Fomentar decisões que asseverem a sustentabilidade do(s) território(s) atingido(s) e a orçamentação das políticas públi-cas sociais e econômicas do município imediatamente, em curto, médio e longo prazos;
- Os impactos do desastre estão relacionados aos indivíduos, às famílias, comunidades, ao território, ao comércio, aos serviços e servidores públicos, e não limitado à perda material, mas também imaterial dos cidadãos brumadinhenses;

- Tais impactos também são de ordem coletiva e subjetiva, considerando-se os sentimentos pela perda de trabalho, de moradia, de memória de vida, perda de vínculo com o território e com a roça que estão 20 metros abaixo da lama, entre outras formas, que tentem a aumentar a sensação de fragilidade do indivíduo e da comunidade.
- O luto coletivo não traz correlação com as classificações pragmáticas de atingidos diretos ou indiretos.
- A cidade, os serviços públicos e o comércio estão instáveis e desorganizados; o contingente de pessoas na operação emergencial e de *transdesastre* é enorme, a chegada de agentes, voluntários, oportunistas e curiosos aumentaram demasiadamente a circulação de carros, pessoas, helicópteros etc. A cidade está alarmada e desconfigurada - todos foram atingidos;
- As comunidades isoladas pela lama clamam pela retomada da rotina, almejam condições de trabalho com a terra e a roça, sobretudo, a fim de superar uma nova rotina, ainda que contextualizada pela morte, pelo luto e fincada na lama tóxica de que se alimentam – e também os mantém isolados dos serviços de que dependem para sobreviver como banco, supermercado, transporte, terra, água, entre outros;
- O estado emocional coletivo coloca como prioridade ações imediatas no campo da saúde mental e de caráter psicossocial, tanto para as famílias impactadas, para as comunidades

atingidas pela lama e pelos cidadãos que vivem no centro da cidade, principalmente os trabalhadores sociais;

- Os trabalhadores/servidores também foram atingidos, é nítido o desgaste emocional daqueles que operam na área da Assistência Social; precisam de supervisão, acolhida, escuta e atenção da saúde, sobretudo na perspectiva do “cuidar de quem cuida”;
- Há necessidade eminente de integração das ações desenvolvidas pela Empresa Vale em articulação com as capacidades instaladas do município;
- Há necessidade emergente de reelaborar e consolidar uma área estratégica de vigilância socioterritorial.

Considerações finais

Os conceitos de Desenvolvimento Sustentável e Proteção Social e nunca soaram tão complementares. Quem viveu Brumadinho uma vez, viveu um choque e uma lembrança que não se apagará jamais. Um enorme contingente de brumadinhenses ainda vivenciam a dor do luto, das perdas reparáveis e dos danos irreparáveis.

Mas as catástrofes são também grandes janelas de oportunidades, sobretudo, quando se vive uma crise rica. Uma calamidade antropogênica, criminosa, atestada por uma empresa bilionária, é uma oportunidade de atravessar as mazelas de um desastre com algum conforto. Isso não significa justiça, nem borracha que apaga lama.

Crise rica é oportunidade de aquecimento da economia, de injeção de recursos de alta monta, de barganha com o setor privado, de novas janelas de oportunidade.

Oportunidade de metrificar sanções por quilômetros de rio, por metros cúbicos de lençóis freáticos, por metros de leitos de afluentes contaminados, de áreas de proteção ambiental devastadas, de vidas humanas que se foram.

E na perspectiva da proteção Social, a oportunidade de estimar o que virá adiante, estimar como se dará o crescimento populacional fomentado por esse (inimaginável) aquecimento econômico; de se capacitar para os problemas e questões sociais de metrópole, mesmo pequeno porte. Implementar processos de cuidado e de saúde dos trabalhadores sociais; fase de aparar as arestas, de arrumar a casa e seguir adiante.

Trata-se de um município pequeno, do interior do Minas Gerais, população vivendoda roça que perfaz o cinturão verde da capital mineira e da exploração das minas ferríferas. Estas últimas, sobretudo na figura da Vale do Rio Doce, outrora nosso patrimônio nacional; está para o brumadinhense assim como Padre Cícero está para nosso agreste nordestino. É a figura que salva vidas, que se deposita fé. Um verdadeiro ícone. Em Brumadinho era assim, não havia que dissesse não ter orgulho de trabalhar para a Vale.

Contudo, ao que se viu nos relatórios técnicos amplamente divulgados pela mídia, a empresa vinha infringindo diversos princípios vislumbrados pelas metas da agenda 20-30 dos ODS; seja na exploração desmedida de recursos naturais; seja pela negligência com as nascentes e utilização de águas puras na cadeia de exploração do minério; seja na sobrecarga de veículos à diesel

para o transporte porque a energia limpa dos trens não é suficiente para escoar sua exploração. Portanto, nada ali, parece ser sustentável e aliado à saúde do território. Nem a transparência quanto à saúde dos rios, do ar, dos homens e dos animais afetados pela tragédia que produziu.

O ponto mais interessante deste território está no passivo de ferro a ser consumido nas minas, ainda altamente produtivas, sua proximidade com a capital do estado (apenas 60 km) e, portanto, com muita facilidade de acesso e permanência na mídia. Para além desse fato, a Vale assina um dos maiores acidentes trabalhistas da história.

Outro elemento dissonante é o estado de calamidade financeira pela qual passava o município, tendo seu quadro de servidores escalonados para férias coletivas no momento do desastre e desprovido de um plano de Redução de Risco de Desastres (PRRD). Nesse sentido, uma baixa capacidade de reação instalada e de resposta objetivas para atender sua população, colocando em dupla função os próprios trabalhadores sociais, da defesa civil e da área da saúde. Quando temos que nos preparar para o pior e poder esperar pelo melhor.

Ao que tudo indica, a fase pré-desastre parece ter ficado a cargo da Vale. A empresa era quem possuía algum tipo de Plano de auto salvamento, com áreas pré-definidas e parte da população cadastrada. Também foi ela que ofertou respostas com agilidade e cobertura: multiprofissionais, alimentos, remédios, recursos, moradias etc.

Claro que a Assistência Social, por meio das equipes da Proteção Social Básica, do Cras (volantes e centro) e pelo Cadastro

Único também possuíam um bom conhecimento das famílias no território – que no futuro vieram a compor e estruturar um formulário específico para situação de calamidade.

Quanto à fase da crise, do desastre e *transdesastre* propriamente dito, há uma comoção nacional. Na cidade, ocorre o mesmo. Todos correm na busca por informação; todos querem prestar ajuda. O advento de calamidades públicas são cenários de grande solidariedade humana, à semelhança da trégua do natal de 1914. Não há proteção básica ou especial, trata-se de uma fase de proteção humana da vida. Nas palavras da consultora do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2019), o *transdesastre*, trata da fase da:

Conjunção de atores, esforços e responsabilidades imediatas para salvar vidas, ofertar condições dignas e seguras de acolhimento; recadastrar famílias e cidadãos atingidos; acolher e acompanhar as vítimas no trânsito pelo território; encaminhar para demais serviços públicos e para acesso a benefícios eventuais.

No pós-dessarte as sementes são plantadas. Abre-se uma nova janela de oportunidade para reler os planos feitos, ou para fazê-los de uma vez por todas. É a grande agenda ODS 20-30 passando pela soleira das nossas portas. Podemos seguir pelo caminho desenfreado da exploração desmedida ou pelo caminho do desenvolvimento sustentável, da proteção dos nossos bens coletivos manifestados de Mattei (2013).

REFERÊNCIAS

AVILA, Maria Roseli Rossi; MATTEDI, Marcos Antonio; SILVA, Maria Salete da. **Serviço Social e desastres: campo para o conhecimento e a atuação profissional**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 129, p. 343-365, maio/ago, 2017. Editorial Trota: Madrid, 2013

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social, 2003**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social, PNAS/2004**. Brasília, MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Artigo 20. NOB SUAS, Brasília, DF, 2012**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de orientações técnicas sobre o PAIF. V. 2**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas da Vigilância Socioterritorial**. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria do gabinete do Ministério do Desenvolvimento Social, Nº 90, de 03 de setembro de 2013**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF, 2014 (reimpressão).

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Defesa Civil e Desastres. **Instrução Normativa Nº 2, de 6 de dezembro de 2016.**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estudo técnico sobre a atuação da Proteção Básica em contextos de situações de pós emergência – a partir de experiências em territórios impactados por desastres.** Da Consultora: Alice Dianezi Gambardella disponibilizado parcialmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) de fevereiro de 2019.

BROWN Donald; BOANO, Camillo; JOHNSON, Cassidy; VIVEKANANDA, Janani; WALKER, Julian. **Urban Crises and Humanitarian Responses: A Literature Review.** For the DFID Humanitarian Policy and Partnerships Group, CHASE. Development Planning Unit | The Bartlett | University College London, 2015.

CEFESS. **Código de ética do/a assistente social.** Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. - 10ª. ed. rev. e atual. - [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, [2012].

http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, Nº 12, de 11 de junho de 2013.**

MATTEI, UGO. **BienesComunes: um manifesto.** Traducción Geraldo

Pisarello. ONU. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030**. Disponível em:

http://www1.udesc.br/arquivos/id_submenu/1398/traduzido_unisdr__novo_sendai_framework_for_disaster_risk_reduction_2015_2030_p_ortugues_versao_31mai2015.pdf

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em:

<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil: 1995 – 2014**. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres; Banco Mundial [Organização Rafael Schadeck] - Florianópolis: CEPED UFSC, 2016.

VASCONCELOS, A.G.; BATISTA, A.; LIMA, E.P. **Suporte psicológico a bombeiros militares** in O psicólogo na redução dos riscos de desastres – teoria e prática. Sant’Anna Filho, Olavo e Lopes Daniela da Cunha (orgs.), São Paulo: Editora, Hogrefe, 2017.

CAPÍTULO 4

Os Desafios da Desertificação para o Alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Estado da Paraíba

Eduardo Rodrigues Viana de Lima

Henrique Zeferino de Menezes

Introdução

O maior desafio em qualquer trajetória de desenvolvimento que se pretenda sustentável é a conciliação entre o aumento da renda per capita, com redução da pobreza e da desigualdade, preservação dos recursos naturais terrestres e aquáticos, com redução das emissões de gases de efeito estufa. A concepção de desenvolvimento sustentável significa exatamente isso – o aumento da riqueza, por meio do crescimento econômico e da transformação produtiva, progresso social e satisfação dos direitos humanos elementares, com a sustentabilidade ambiental. Para alguns, o termo desenvolvimento sustentável carrega consigo uma contradição intrínseca, pois não haveria a possibilidade de se garantir a preservação do meio ambiente (e ainda menos, de recuperar os danos ambientais causados pela ação do homem) mantendo objetivos relacionados ao aumento da renda e do consumo – ou seja, mantendo uma agenda de crescimento econômico.

Esse desafio está colocado no âmago dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), assim como as potenciais contradições do termo e da agenda podem ser vistos no seu conjunto de objetivos e metas. Essa afirmação não pretende negar a relevância dos ODS como experiência política global para pautar uma agenda de

desenvolvimento que traz desafios, inovações e proposições importantes, mas apontar justamente para a dificuldade inerente de se conciliar de forma coerente problemas de grande magnitude e ordens diversas. Como mencionado, a tentativa de garantir o direito das populações a condições de vida mais adequadas, passa pela urgência da retirada de grandes contingentes populacionais de uma situação de privação material grave, mas também a oferta de serviços públicos adequados. Por outro lado, a convivência com um meio ambiente saudável é condição *sine qua non* para uma vida saudável.

Neste texto discutiremos, de forma introdutória (e voltada mais diretamente para o levantamento de questões e eventuais cenários para análise), o peso da desertificação nas condições de vulnerabilidade socioeconômica das populações em diferentes territórios e, por consequência, no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados na 70ª Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em setembro de 2015, estabeleceram uma das mais importantes iniciativas globais para o desenvolvimento econômico, social e ambiental, redução da pobreza e das desigualdades, além da melhoria das condições econômicas e sociais dos povos de forma integrada à promoção dos direitos humanos. Uma das mais importantes inovações dos ODS em relação às agendas de desenvolvimento internacional anteriores das Nações Unidas é a centralidade do desafio ambiental (KOEHLER, 2015). Quatro objetivos específicos

lidam diretamente com o problema ambiental e outros três tem interface clara com aspectos diretamente associados aos problemas ambientais mais essenciais da atualidade.

Os ODS se estruturam em torno de 17 objetivos e 169 metas que devem ser alcançadas até o ano de 2030, além de um vasto conjunto de indicadores para o monitoramento do processo de implementação desse ambicioso compromisso multilateral de desenvolvimento. O documento final aprovado em 2015, intitulado “Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”⁸, estabelece uma ampla quantidade de áreas e temas da maior relevância para a sustentação de estratégias de transformação social, desenvolvimento humano e preservação ambiental, que exigem uma ampla e profunda mobilização global. Assim, além de organizações internacionais, governos nacionais e sub-nacionais, os mais diversos setores e segmentos sociais devem se comprometer com essa aspiração e contribuir dentro de suas capacidades e limitações com o desenvolvimento sustentável.

É possível dizer que os processos de negociação e implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), apesar dos problemas na sua concepção e insuficiências no seu processo de efetivação, relatadas em abrangentes análises acadêmicas, contribuíram para consolidar internacionalmente uma perspectiva de desenvolvimento humano e para organizar um conjunto de ações globais tendo como foco o seu alcance

⁸ O documento, na sua versão em português, pode ser encontrado no link <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>

(FEHLING; NELSON; VENKATAPURAM, 2013). Ainda, os ODM deram uma importante contribuição para a consolidação de uma cultura de monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social.

O processo de negociação e adoção dos ODS⁹ aprofundou essa visão global sobre a necessidade de avançar no processo de desenvolvimento humano, mas especificou o escopo da concepção global de desenvolvimento em torno da novação de desenvolvimento sustentável. A transição entre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os ODS levou a um significativo aumento no número de objetivos - dos 8 compromissos assumidos em 2000, para os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Entretanto, as principais mudanças e transformações no âmbito da agenda de desenvolvimento global das Nações Unidas não se resumem ao aumento da quantidade de objetivos e metas.

Uma característica marcante dos ODS é seu caráter **integrado** e sua **indivisibilidade**, o que significa a necessidade de pensar os 17 objetivos de forma interativa, considerando como eles se afetam e se reforçam mutuamente, ao passo que iniciativas

⁹ O processo de construção da agenda Pós-2015 teve início com a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20) e sua base conceitual foi a publicação do documento “O Futuro que Queremos”. A conformação da agenda foi resultado de um processo de discussões e deliberações que teve o Open Working Group, no High Level Panel e no Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing e o UN Task Team como instituições fundamentais. Ao final desse processo antecedendo a Assembléia Geral fora divulgado o documento final das negociações “Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development”.

isoladas, voltadas à problemas particulares, podem não alcançar resultados satisfatórios. Nesse sentido, deve-se entender e pensar ações, políticas e investimentos que atendam a demandas e impactem problemas circunscritos a um dos 17 objetivos, mas com potencial de produzir efeitos positivos em outras áreas que compõem os ODS.

Um exemplo claro reside na constatação de que investimentos em **educação** (ODS 4), por exemplo, produzem melhorias nas condições de emprego e renda das populações (o que impacta os ODS 1, ODS 2 e ODS 8), mas também impactam os níveis de saúde (ODS 3), elevam e promovem a igualdade de gênero (ODS 5), fortalecem a participação política e o acesso à justiça (ODS 16), da mesma forma que diminuem as desigualdades de renda e de oportunidades entre os grupos sociais e indivíduos (ODS 10). De forma ainda integrada ao aumento da escolaridade e dos níveis educacionais das populações, se podem auferir melhorias nas condições ambientais e menor degradação do meio ambiente (ODS 6, ODS 13, ODS 14, ODS 15). O contrário, nesse caso, também é verdadeiro. A degradação ambiental produz efeitos que extrapolam a dimensão ecológica, acarretando um acirramento das vulnerabilidades sociais de populações já marginalizadas e excluídas.

No mesmo sentido do constatado sobre a necessidade de se implementar políticas para a melhoria da educação, **o ODS 10 “Reduzir a Desigualdade dentre e entre dos países”**, como explica Le Blanc (2015), dialoga e impacta a maior quantidade de outros objetivos e metas que compõem os ODS. A redução das desigualdades de renda e de oportunidades (com a diminuição da

discriminação e preconceito; provimento de bens e serviços públicos de qualidade a todos os indivíduos; ampliação da participação social, entre outras ações) tem potencial transformador imenso, na medida em que afeta diretamente a realização de direitos e o alcance do desenvolvimento sustentável.

Mesmo considerando essa visão integrativa dos ODS, é possível estabelecer, para fins analíticos, os seus eixos estruturantes, que se organizam a partir dos elementos centrais do conceito de desenvolvimento sustentável (meio ambiente, desenvolvimento social e econômico), além dos ODS 16 e ODS 17, que lidam com aspectos institucionais, de gestão política e construção de parcerias para implementação e alcance dos ODS.

- A proteção ao meio ambiente (biosfera) é uma questão essencial para a Agenda 2030 e se manifesta concretamente por meio dos **ODS 6** “Água e Potável e Saneamento”, **ODS 13** “Ação contra a Mudança Global do Clima”, **ODS 14** “Vida na Água” e **ODS 15** “Vida Terrestre”. Entretanto, questões centrais ao debate sobre preservação e sustentabilidade ambiental aparecem ainda no ODS 12 “Consumo e Produção Responsáveis”, assim como a sustentabilidade urbana é objeto do ODS 11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis”. O ODS 2 “Fome Zero e Agricultura Sustentável” estabelece diálogo com o problema da degradação ambiental na produção rural e o ODS 7 “Energia Limpa e Acessível” trata da questão da produção ambientalmente responsável.

- O desenvolvimento social e a garantia a direitos humanos têm maior centralidade na agenda ODS – O **ODS 1** “Erradicação da Pobreza” é, certamente, o de maior apelo político internacional, assim como dá origem à proposição de uma agenda multilateral de desenvolvimento no século XXI. Dentro dessa dimensão da agenda, podemos destacar como cerne os **ODS 2** “Fome Zero e Agricultura Sustentável”, **ODS 3** “Saúde e Bem-estar”, **ODS 4** “Educação de Qualidade”, **ODS 5** “Igualdade de Gênero”, **ODS 10** “Redução das Desigualdades”, e **ODS 11** “Cidades e Comunidades Sustentáveis”. De forma complementar à agenda social dos ODS, temos ainda o ODS 8 “Trabalho Decente e Crescimento Econômico”.
- O desenvolvimento e crescimento econômico volta a ter espaço na agenda de desenvolvimento e se apresenta concretamente nos **ODS 8** “Trabalho Decente e Crescimento Econômico”, **ODS 9** “Indústria, Inovação e Infraestrutura”, **ODS 12** “Consumo e Produção Responsáveis” e **ODS 7** “Energia Limpa e Acessível”. A diminuição da desigualdade, ODS 10, é também um elemento importante na discussão sobre desenvolvimento e crescimento econômico.
- O **ODS 17** “Parcerias e Meios de Implementação” encarna a dimensão concreta do compromisso global com a implementação dos ODS, estabelecendo metas específicas a serem alcançadas globalmente em termos de efetivação dos objetivos definidos em toda a agenda dos ODS, enquanto o **ODS 16** “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” trata, além da construção de

sociedades pacíficas, da qualidade da gestão pública e da democracia para o alcance do desenvolvimento.

A aprovação dos ODS abre, assim, um novo horizonte de discussões sobre o desenvolvimento, da mesma forma que aponta para as limitações e desafios que são (e ainda serão) vivenciados para a sua efetiva implementação. As demandas e os desafios perpassam a necessidade de coordenação entre os diversos atores envolvidos na construção das agendas e projetos de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Da mesma forma, as políticas públicas adotadas devem espelhar os compromissos assumidos internacionalmente, enquanto traduzem as demandas das populações locais e incorporam em seus desenhos as particularidades e especificidades das localidades.

Dentro desse horizonte, a questão mais relevante nas discussões para a construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram os chamados ‘meios de implementação’. Ou seja, os compromissos firmados pelos países para contribuir com a transformação dos objetivos e metas em ações e políticas concretas para a realização do que fora acordado. Nesse sentido, a tradução do compromisso multilateral em práticas e políticas públicas que atinjam o ‘público-final’ e atenda objetivamente às necessidades reconhecidas de cada localidade, município, território ou grupos sociais, é o maior desafio atual.

Como mencionado na introdução e nessa seção, os ODS tratam o problema ambiental como um fator não apenas ecológico, mas considera os efeitos socioeconômicos relacionados

à degradação do meio ambiente. Essa visão transversal dos elementos que compõem a agenda ODS é fundamental para compreender o seu potencial de respostas às demandas mais prementes. Na próxima seção trataremos de um problema específico e suas repercussões, com o objetivo de contribuir com a exploração inicial da problemática e eventualmente levantar perguntas que possam ser respondidas no futuro.

Desertificação como um problema ambiental, econômico e social

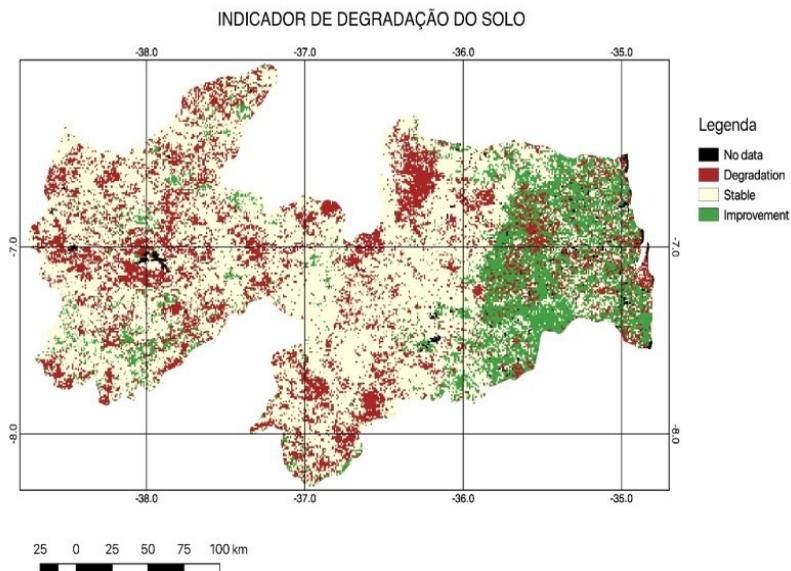
Um dos problemas ambientais mais graves no Nordeste brasileiro é a desertificação. Segundo o conceito oficial, a desertificação corresponde “[...] a degradação da terra nas zonas áridas, semi-áridas e sub-úmidas secas, resultante de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas” (Convenção das Nações Unidas De Combate à Desertificação, 1995, p. 13). No Nordeste a desertificação ocorre principalmente devido a forma como o solo é utilizado. Esse fenômeno ambiental é responsável por gerar problemas sociais e econômicos significativos, em razão da existência de um expressivo contingente populacional residente nas áreas mais afetadas ou em suas proximidades, submetendo-as a entraves que limitam o alcance de padrões de vida mais elevados.

Nesse sentido, e como mencionado acima, a desertificação produz impacto sobre um grande conjunto de outras metas que compõem os ODS e não apenas aquelas questões circunscritas à dimensão estritamente ambiental do problema.

Como consequência direta dessa afirmação, políticas públicas e mecanismos de governança especificamente voltados para lidar com esse fenômeno são requeridas, tanto para refrear os danos ambientais, como para lidar com os efeitos produzidos, minimizando os danos econômicos e sociais atrelados ao problema. Assim, são essenciais políticas públicas tecnicamente orientadas para mitigar os problemas ambientais, como políticas socioeconômicas que venham possibilitar melhoria na qualidade de vida de populações com elevados custos de deslocamentos.

É possível visualizar na figura a seguir o status da degradação atual no Estado da Paraíba. O resultado obtido levou em consideração o indicador 15.3.1 (Proporção de terra que é degradada em relação a área de terra total), e foi gerado com o uso de produtos orbitais de um período de dez anos, e baseado no projeto Trends.Earth (Trends.Earth, 2018). Com isso, a degradação da terra é obtida com dados da produtividade da vegetação, cobertura da terra e carbono orgânico do solo. Considerando o resultado como um dado multitemporal decorrente de uma série de imagens orbitais, pode-se inferir que as áreas degradadas identificadas indicam uma condição de certa persistência no tempo, podendo indicar uma possível ocorrência do processo de desertificação em diferentes estágios de evolução.

O que o mapa mostra de forma clara é a profunda desigualdade regional do Estado da Paraíba. O litoral e a região da mata paraibana vêm passando por um processo de melhoria dos indicadores de degradação do solo, enquanto as demais regiões do estado sofrem, de formas distintas, por processos de degradação do solo. As regiões do sertão, do cariri e do seridó são as mais afetadas.



A formulação e execução de políticas públicas para a promoção do bem-estar social dessas populações exige diagnósticos mais detalhados sobre os efeitos do processo de desertificação nas populações locais e a identificação de variáveis que possibilitem intervenções exitosas de políticas com tal objetivo. Nesse sentido, faz-se necessário analisar de forma mais detida os efeitos da desertificação sobre o grau de vulnerabilidade social no Estado. Para tanto, serão necessários um conjunto de indicadores, a nível municipal, para mensurar os impactos causados pela desertificação, com destaque para a identificação das magnitudes das possíveis relações de causa e efeito.

Como mencionado, os efeitos da desertificação não se resumem aos seus aspectos estritamente ambientais, mas alcançam uma

ampla quantidade de indicadores relevantes para a compreensão mais profunda da relação entre o fenômeno da desertificação e o potencial de alcance dos ODS. Na tabela abaixo estão elencados alguns indicadores considerados relevantes para se compreender de forma mais concreta os impactos da desertificação sobre as condições de vulnerabilidade social das populações em diferentes territórios, assim como os efeitos sobre as possibilidades de alcance de diferentes metas que compõem os ODS.

Tabela 1 – Relação entre desertificação e vulnerabilidade socioeconômica

Mudanças Climáticas	Vulnerabilidade Social
Desertificação ¹⁰	Nível de pobreza das populações locais (ODS 1)
	Antropometria de crianças até os cinco anos (ODS 2)
	Mortalidade materna e mortalidade infantil (ODS 3)
	Taxa de abandono escolar (ODS 4)
	Gravidez na adolescência (ODS 5)
	Taxa de desemprego (ODS 8)

¹⁰ Desertificação, no caso, é mensurada com base no indicador 15.3.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), de acordo com a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação. O índice é composto por dados relativos à: i) produtividade da vegetação; ii) Cobertura da terra; iii) carbono orgânico do solo

	Composição da renda por setor produtivo (ODS 9)
	Desigualdade social (ODS 10)
	Renda municipal (ODS 16)
	Taxa de violência (ODS 16)

Políticas públicas adequadas e orientadas por dados robustos são essenciais para poder lidar com a complexidade do problema e seus desdobramentos em diferentes âmbitos da vida humana. É fundamental que os governos, nos diferentes níveis, estejam capacitados para lidar com as causas da desertificação no Estado – i.e. implementar políticas de mitigação das mudanças do clima, de uso sustentável do solo, etc.; assim como os efeitos sociais e econômicos produzidos pela desertificação. Nesse caso, são necessárias políticas de adaptação às mudanças do clima, políticas de redução de danos e geração de oportunidades de emprego e renda. Nesse caso, devem ser considerados a) o volume de recursos destinados para lidar com ambas dimensões do problema; b) a qualidade e eficácia das políticas públicas dos três entes federativos; c) a viabilidade e resolutividade dos arranjos políticos e de governança a nível local, etc. Em síntese, é necessário rastrear a “topografia organizacional” das ações implementadas com vistas a apreender padrões de adequação de políticas às demandas sociais dessas localidades.

REFERÊNCIAS

- BODANSKY, Daniel. "The Paris Climate Change Agreement: a new hope?" *American Journal of International Law*, vol. 110, n. 02, 2016.
- BUSCH, JONATHAN, TIMOTHY FOXON, PETER TAYLOR. "Designing industrial strategy for a low carbon transformation". *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 29, p. 114-125, 2018.
- CHANCEL, LUCAS; ALEX HOUGH, TANCREDE VOITURIEZ. "Reducing Inequalities within Countries: Assessing the Potential of the Sustainable Development Goals". *Global Policy*, vol. 9, n. 01, 2017.
- CHANCEL, LUCAS, THOMAS PIKKETY. "Carbon and inequality: from Kyoto to Paris. Trends in the global inequality of carbon emissions (1998-2013) & prospects for a equitable adaptation fund". Paris School of Economics, 2015. Disponível em <http://piketty.pse.ens.fr/files/ChancelPiketty2015.pdf>
- CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO. Tradução: Delegação de Portugal. Lisboa: Instituto de Promoção Ambiental, 1995.
- FEHLING, MAYA, BRETT NELSON, SRIDHAR VENKATAPURAM. "Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review". *Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice*, vol. 08, n. 10, 2013.
- FREISTEINA, KATJA, BETTINA MAHLER. "The potential for tackling inequality in the Sustainable Development Goals". *Third World Quarterly*, vol. 37, n. 12, 2016.
- FUKUDA-PARR, Sakiko. "From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development". *Gender and Development*, vol. 24: 01, p. 43-52, 2016

FUKUDA-PARR, Sakiko. “Millennium Development Goal 8: indicator for international human rights obligations?”. *Human Rights Quarterly*, vol. 28, 2006.

FUKUDA-PARR, Sakiko. “Recapturing the narrative of international development”. In. WILKISON, Rorden; HULME, David. *The Millennium Development Goals and Beyond: global development after 2015*. Routledge, 2012.

GEORGESON, LUCIEN, MARK MASLIN. “Putting the United Nations Sustainable Development Goals into practice: A review of implementation, monitoring, and finance”. *Geography and Environment*, vol. 05, n. 01, 2018.

GHOSH, Jayati. “Beyond the Millenium Development Goals: a Southern Perspective on a Global New Deal”. *Journal of International Development*, vol. 27, p. 320–329, 2015.

GUPTA, JOYEETA, COURTNEY VEGELIN. “Sustainable development goals and inclusive development”. *International Environment Agreements*, vol. 16, 2016.

HAJER, Maarten et al. “Beyond Cockpit-ism: Four Insights to Enhance the Transformative Potential of the Sustainable Development Goals”. *Sustainability*, vol. 07, 2015.

HICKEL, Jason. “The contradiction of the sustainable development goals: Growth versus ecology on a finite planet”. *Sustainable Development*, vol. 27, n. 05, 2019.

HULME, David. *The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-Based Management in an Imperfect World*. *Brooks World Poverty Institute*. University of Manchester. Working Paper 16. 2007.

JANNUZZI, PAULO M, SANDRA DE CARLO. “Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI”. *Bahia Análise e Dados*, vol. 28, n. 02, 2018.

KANIE, NORICHIKA ET ALLI. “Integration and Diffusion in Sustainable Development Goals: Learning from the Past, Looking into the Future”. *Sustainability*, vol. 06, 2014.

KOEHLER, Gabriele. “Seven Decades of Development, and now what” *Journal of International Development*. J. Int. Dev. 27, 733–751 (2015)

KHOR, Martin. “Climate Change, Technology and Intellectual Property Rights: context and recent negotiations”. *South Centre Research Paper*, 45, 2012.

LE BLANC, David. “Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets” *Sustainable Development*. Vol. 23, p. 176–187, 2015.

LEACH, Melissa et al. “Transforming Innovation for Sustainability”. *Ecology and Society*, Vol. 17, No. 2, 2012.

POGGE, THOMAS, MITU SENGUPTA. “The Sustainable Development Goals: a plan for building a better world?”. *Journal of Global Ethics*, vol. 11, n. 01, 2015.

Trends. Earth. Conservation International. Disponível online em: <http://trends.earth><<http://trends.earth>>_. 2018.

VANDEMOORTELE, J. “If not the Millennium Development Goals, then what?”. *Third World Quarterly*, vol. 32, n. 1, 2011. Pp. 9-25.

VANDEMOORTELE, Jan. “Advancing the Global Development Agenda post-2015: some thoughts, ideas and practical suggestions”. background paper prepared for the UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. 2012.

CAPÍTULO 5

ODS e a Demografia no Brasil e na Paraíba

Neir Antunes Paes

1. A Demografia como Área do Conhecimento

O estudo da população ou da demografia remonta, ainda que de modo escasso, aos séculos XVII e XVIII, quando emerge como ciência. A Demografia, a ciência das populações humanas é um campo de estudo que se situa na interseção das ciências sociais e biológicas. Como disciplina do conhecimento possui um escopo teórico bem articulado, bem como um conjunto de técnicas especializadas para a coleção e a análise de dados (Paes, 2018).

A Demografia trata tanto dos aspectos estáticos de uma população em um determinado momento (tamanho e sua composição) quanto de sua evolução no tempo e da inter-relação dinâmica entre as variáveis e os componentes demográficos. Os componentes que caracterizam a dinâmica populacional são expressos pela natalidade, fecundidade, mortalidade e migrações. A articulação entre estes componentes e as variáveis que se referem a estrutura por sexo, idade e estado conjugal, bem como sua distribuição espacial, leva à necessidade de se articularem com outras áreas do conhecimento.

A Demografia contemporânea atua em várias frentes com o propósito de fornecer elementos para análises de planejamento, diagnóstico e avaliação de programas e estudos socioeconômicos em geral. A principal fonte de dados que gera informações demográficas é

¹¹ Achebe apud BONNICI, Thomas. O pós-colonialismo e a literatura. Estratégias de leitura. Maringá: Eduem, 2000, p. 45.

proveniente dos censos demográficos que no Brasil deu início em 1872, com a realização do Recenseamento Geral do Império. Os censos modernos - que no Brasil é considerado a partir do censo de 1940, com censos decenais até 2010 (exceto o de 1991) - são organizados de maneira a permitir que se obtenham medidas bastante refinadas sobre os componentes da dinâmica populacional em conjunção com muitas outras áreas.

2. Distribuição e Comportamento da População do Brasil e da Paraíba

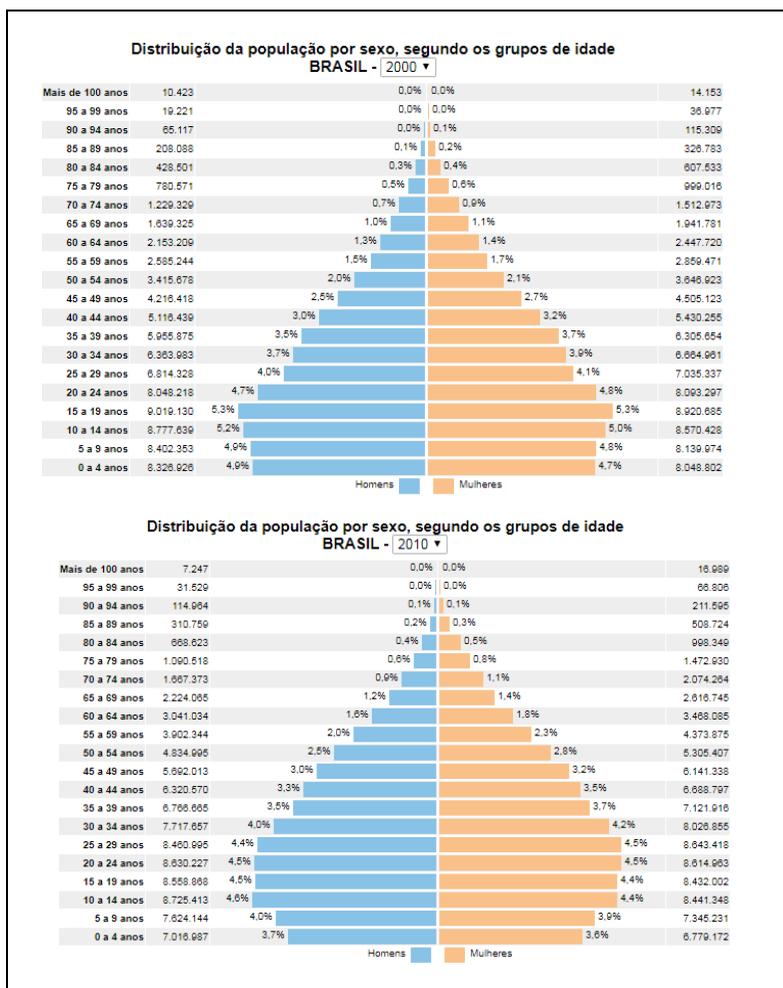
Até o passado recente, o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento demográfico caminhavam lado a lado. Entendendo-se o primeiro como medido pela eficiência da produtividade tecnológica enquanto o segundo, medido pelo grau do controle sobre os nascimentos e as mortes. Historicamente o Brasil e a Paraíba, até recentemente, enquadravam-se nessa situação. A falta de sincronia entre essa relação em muitas regiões do mundo, tem se tornado um problema para a essa relação, a qual tem como base a teoria da transição demográfica da população que é pautada por diferentes etapas de transição. Esta, por sua vez, é regulada pelo ritmo dos níveis de mortalidade e da natalidade da população, embora o efeito das migrações possa determinar importantes modificações na estrutura e volume populacional.

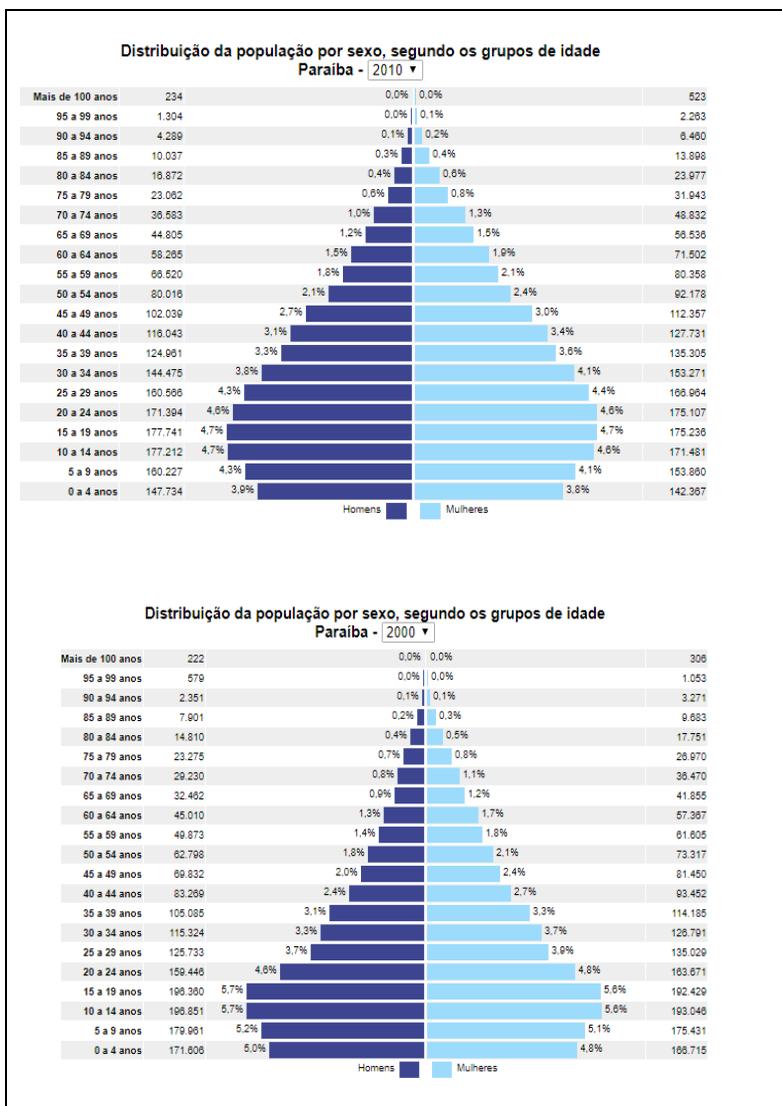
Posicionando-se, desde a década passada, em uma etapa de transição demográfica considerada relativamente avançada, o Brasil e a Paraíba já se encontravam com níveis de fecundidade abaixo da reposição (com Taxa de Fecundidade Total – TFT, abaixo de 2,1 filhos

em média por mulher em seu período reprodutivo) e níveis de mortalidade dominados pelas mortes crônico-degenerativas. A TFT no Brasil em 2010 era de 1,86 e o da Paraíba, 2,0. Mas, no Brasil para o período 2010-2015 essa taxa já chegava a 1,70 (UNFPA, 2018). Embora o ritmo de descenso da fecundidade estivesse em um ritmo mais lento na Paraíba, o reflexo do comportamento desses níveis (mortalidade e natalidade) é o envelhecimento populacional, do qual se pode dizer que essas regiões já teriam ingressado nesse estágio com ritmos próprios.

O envelhecimento populacional implica em mudanças na estrutura etária em ambos os sexos durante o tempo. A Figura 1 ilustra esse comportamento em 2000 e 2010 para o Brasil e a Paraíba. Embora se possa encontrar pequenas diferenças na estrutura etária dessas regiões, é clara a mudança de perfil etário da população na última década, cujas bases das pirâmides se achataram em 2010, enquanto o contingente da população ficou mais encorpado nas idades intermediárias, com aumento da população idosa. Essa modificação na estrutura etária ocorreu principalmente devido a diminuição dos níveis de fecundidade (menos nascimentos proporcionais) e a redução global da mortalidade, com mudança de padrão das enfermidades que desencadeiam a morte da população.

Figura 1. Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade do Brasil e da Paraíba, 2000 e 2010





Fonte: IBGE, 2020a

3. Cenário Prospectivo da População do Brasil e da Paraíba

As mudanças no comportamento dos componentes demográficos (mortalidade e natalidade) ocorridas na Paraíba, por sua vez, modificam as taxas de crescimento populacional provocando uma redução ao longo do tempo. Nesse sentido, as mudanças no ritmo de crescimento populacional podem ser observadas nos volumes populacionais resultantes. A Figura 2 ilustra a projeção da distribuição etária da população do Brasil e Paraíba para 2060, a qual anuncia um contingente populacional um pouco mais envelhecido para o Brasil. A Figura 3 ilustra o cenário traçado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020b) para as projeções populacionais até o ano 2060 para a Paraíba.

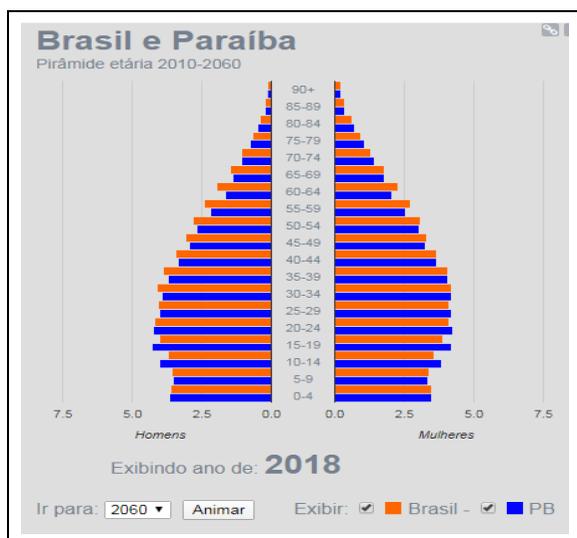


Figura 2. Pirâmide etária para Brasile Paraíba em 2060
Fonte: IBGE, 2020b

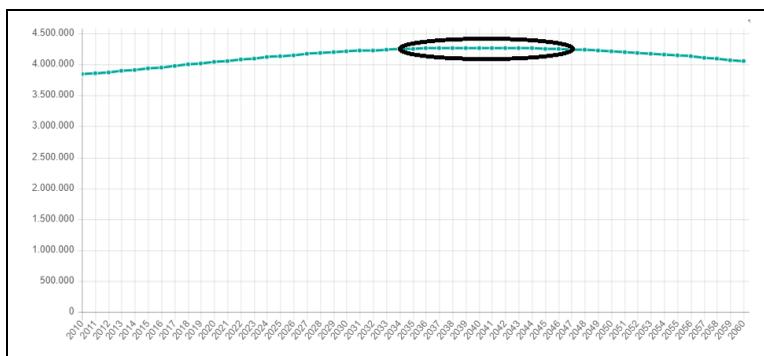


Figura 3. Projeção da população da Paraíba, 2010 até 2060

Fonte: IBGE, 2020b

Para o IBGE, a população brasileira continuará a crescer até 2047, quando atingirá 233,2 milhões de pessoas. No entanto, a partir de 2048, haverá uma queda gradual até 2060, quando recuará para 228,3 milhões. Uma situação similar deverá ocorrer para a Paraíba. Com um contingente populacional censitário em 2010 de 3,77 milhões de habitantes, o contingente projetado pelo IBGE (2020a) não deverá ultrapassar mais que 4,20 milhões de habitantes em 2060. Ou seja, durante o período de 50 anos a população da Paraíba deverá aumentar no máximo em torno de 43 mil habitantes, com um pico populacional de 4,30 milhões de habitantes por volta de 2040. Quando a população atingir o seu pico, a diferença populacional entre 2010 e 2040 deverá ser em torno de 53 mil habitantes a mais e perderá 10 mil habitantes no período seguinte de 2040 a 2060. Ao considerar esse cenário para o estado da Paraíba, abre-se uma janela para o planejamento dos diversos setores das atividades e da vida humana, ainda que a população esteja mais envelhecida. Essa janela de oportunidades também pode ser estendida para o Brasil, bem como

para muitos países do mundo, a qual foi anunciada pela cúpula das Nações Unidas em setembro de 2015, através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

4. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Os ODS se constituem em uma agenda mundial composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030 pelos 192 países signatários, incluindo o Brasil. Esses objetivos foram construídos com o sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, incluindo novos temas, os quais são interconectados com propostas de melhoria na qualidade de vida, de forma sustentável. As metas indicam os caminhos a serem trilhados e as medidas a serem adotadas pelos países para promover o seu alcance. Entre os 17 objetivos, o Objetivo 10 inclui um indicador sobre migração e o Objetivo 3 – Saúde e Bem-Estar, contempla a fecundidade e a mortalidade. Eles oferecem orientações claras e metas para todos os países adotarem em acordo com suas prioridades e desafios ambientais de todo o planeta. Ainda que se trate de uma agenda global, os ODS abordam temas que são cruciais para os municípios, constituindo uma ferramenta que foi ou está sendo implementada pelas três esferas do governo (PNUD, 2015).

O Brasil readequou as metas dos ODS às suas prioridades, considerando estratégias, planos e programas nacionais e os desafios do país para garantir o desenvolvimento sustentável na próxima década. De um total de 169 metas globais encaminhadas pela ONU, 167 foram consideradas pertinentes ao país. Foram promovidas alterações em 124 destas, adequando-as à realidade brasileira,

conferindo mais clareza ao seu conteúdo original, ou quantificando-as com maior precisão. Em alguns casos, foram ampliadas metas já alcançadas pelo Brasil, como a taxa de mortalidade materna. O documento produzido se intitula AGENDA 2030 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Metas Brasileiras (IPEA, 2018). Traçou-se como objetivo neste trabalho investigar as perspectivas dos indicadores demográficos atingirem as metas até 2030 no Brasil e no estado da Paraíba.

5. Objetivo 10 dos ODS – Redução das Desigualdades e a Migração

O Objetivo 10 da ODS trata das questões relacionadas às desigualdades, propondo-se a reduzir a distância que separa os mais ricos dos mais pobres. Desdobrada em sete metas, a única que explicitamente faz menção a migração é o item 10.7 - *Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas*. Este item se subdivide em dois, do qual somente o segundo item contempla a migração: 10.7.2 - *Número de países que implementaram políticas de migração bem geridas*. O teor desse item se refere à Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante, que tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes, estratégias e ações acerca dos fluxos migratórios internacionais.

Para dar maior transparência no acompanhamento da produção dos indicadores pactuados entre as Nações Unidas e o governo brasileiro foi criada uma plataforma (ODS BRASIL, 2018). Desde a

criação dessa plataforma até a produção desse artigo, o status desse indicador se encontra na situação “Em análise/construção“. Ou seja, não há nenhuma informação, nem indicador. Sendo essa a situação para o país, não há qualquer registro para os estados brasi-leiros.

É possível argumentar que a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) têm fracassado ao tentarem mudar o Regime Internacional de Proteção aos Refugiados, já que os países desenvolvidos são os que têm mais poder de decisão e não querem aumentar o fardo de receber imigrantes, adotando geralmente um caráter policaiesco. Esse poder no Brasil é regulado pela Policia Federal e o Ministério da Justiça no Brasil, uma vez que são eles que concedem o visto de entrada no país. Um estudo sobre as migrações transnacionais de refúgio no Brasil (Baeninger, 2017), no período de 2010 a 2015, revela que o país concedeu um estoque total de 49.981 vistos de refugiados e vistos humanitários, a maioria proveniente do Haiti e da Síria.

Em todo o Estado da Paraíba, segundo o IBGE, haviam 8,7 mil estrangeiros de acordo com o censo de 2010. Até janeiro de 2016, segundo a assessora do Serviço Pastoral dos Migrantes do Brasil, a Paraíba não havia recebido nenhum refugiado. Mas em 2019, no Processo de Interiorização do Governo Federal, o Brasil havia recebido 5 mil refugiados venezuelanos. Segundo o Governo do Estado da Paraíba (Governo do Estado da Paraíba, 2019), em 2018 o estado havia acolhido 244 pessoas em uma população estimada em mais de 3,9 milhões de habitantes para 2019.

Do ponto de vista demográfico pode-se dizer que os fluxos migratórios internacionais, particularmente os relacionados aos refugiados, no Brasil e na Paraíba são de relevância populacional

inexpressiva. Desse modo, a meta traçada no item 10.7, aplicada para a Paraíba, entrada de migrantes no estado, pode ter apenas um impacto local na questão de serviços e cuidados, mais especificamente a capital João Pessoa, uma vez que o acolhimento demanda serviços de atenção humanitária a essa população específica.

6. Objetivo 3 dos ODS - Saúde & Bem-Estar e a Fecundidade

O Objetivo 3 dos ODS se propõe a assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades. Para este objetivo foram traçadas nove metas e adicionadas outras quatro recomendações. O único item que trata especificamente das questões demográficas relativas aos nascimentos e a fecundidade é o item 3.7 que diz *“Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais”*. Dois indicadores foram propostos: 3.7.1 - *Proporção de mulheres em idade reprodutiva (15 a 49 anos) que utilizam métodos modernos de planejamento familiar*; 3.7.2 - *Número de nascidos vivos de mães adolescentes (grupos etários 10-14 e 15-19) por 1 000 mulheres destes grupos etários*.

Na Plataforma ODS BRASIL (2018), não há nenhuma informação disponível para nenhuma Unidade da Federação (UF), encontrando-se na situação “Em análise/construção”. No entanto, não quer dizer que as informações para esses indicadores não estejam disponíveis em outros veículos oficiais. O sistema tabnet do Datasus (Ministério da Saúde do Brasil, 2020a) é uma fonte de fácil acesso e abundante para a obtenção desses dados. Há uma série disponível

desde 1994 até 2018 para todas as UFs informando o número de nascimentos por residência da mãe por consulta pré-natal segundo o ano do nascimento e idade.

A Tabela 1 mostra a evolução do percentual das adolescentes (10-19 anos) do Brasil que tiveram filhos, reduzindo de 23% para 15% entre 2010 e 2018, enquanto que, para a Paraíba, o percentual reduziu de 25% para 17% no mesmo período. Ainda no mesmo período, o percentual daquelas adolescentes que não realizaram nenhum pré-natal no Brasil caiu de 13,7% para 3,5%. Já para a Paraíba, o percentual caiu de 9,7% para 2,3%. Por outro lado, o percentual daquelas adolescentes que realizaram mais de 7 consultas melhorou em ambas as regiões atingindo o patamar de 97% em 2018, tendo em vista que o preconizado pela Organização Mundial de Saúde é de pelo menos seis consultas. Tomando como exemplo o Semiárido paraibano, em 2015, 1,1% das mães adolescentes não realizaram nenhum pré-natal, enquanto 66,7% realizaram mais de 7 consultas (Pereira J. et. al, 2019). Mesmo que se admita o provável sub-registro dos dados (não elevados) e os consequentes erros inerentes nas magnitudes dos valores, o que esses indicadores e comportamentos revelam são uma clara tendência de melhora no atendimento dos serviços de atenção à saúde materno-infantil no Brasil e na Paraíba, e que as metas de universalização traçadas pelos ODS têm uma chance promissora de serem atingidas em 2030.

Tabela 1. Percentual de consultas de pré-natal por categoria e percentual de adolescentes com filhos nascidos vivos, Brasil e Paraíba, 2000-2018

Ano	Brasil			Paraíba (%)		
	Nenhuma consulta	7 ou mais consultas	Adol (10-19) filhos nv	Nenhuma Consulta	7 ou mais consultas	Adol (10-19) filhos nv
2000	13,7	86,3	23,0	9,7	90,3	25,0
2010	4,4	95,6	19,0	2,9	97,1	20,0
2018	3,5	96,5	15,0	2,3	97,7	17,0

Fonte dos Dados Básicos: Datasus, Brasil, Ministério da Saúde, 2020a

7. Objetivo 3 dos ODS – Saúde & Bem-Estar e a Mortalidade

Das nove metas relacionadas no Objetivo 3, seis delas focam diretamente a mortalidade, as quais estão desdobradas em doze indicadores. O IBGE (2015) lançou em 2015 a Plataforma Digital dos ODS. Nela se encontra o conjunto de indicadores globais do Brasil para o acompanhamento desses objetivos, como fichas metodológicas, tabelas, gráficos e mapas. A seguir é abordada cada uma das seis metas relacionadas com a mortalidade para o Brasil e a Paraíba.

7.1 Meta 3.1 – Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos

Com taxa de mortalidade materna para o Brasil abaixo de 60 por cem mil nascidos vivos (p/cem mil nv) em 2015, se encontravam as regiões do Sul e do Sudeste e acima desse partamar, as demais regiões. Mas, em 2009 a situação do país era pior, com uma taxa em

torno de 70 p/cem mil nv. Esse descenso, no entanto, não foi uniforme para todas as UF's (Figura 4).

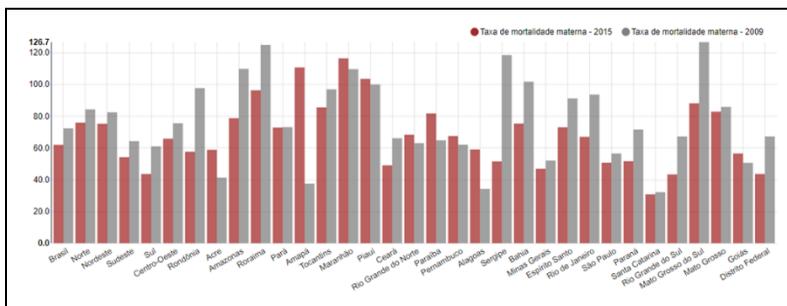


Figura 4. Taxa de mortalidade materna (p/cem mil nascidos vivos) do Brasil e Unidades da Federação, 2009 e 2015

Fonte: Plataforma dos ODS-Brasil, IBGE. 2015

Das 26 UF's, em 8 delas (UF's do Nordeste e do Norte em sua maioria) tiveram as taxas aumentadas no período 2009-2015. Entre eles, a Paraíba, com uma taxa em torno de 65 p/cem mil nv, em 2009, a qual subiu para o patamar de pouco mais de 80, em 2015. Embora seja possível alegar que o aumento se deveu a uma maior captação dos óbitos maternos em 2015 para as UF's e a Paraíba, já que esse é um dos indicadores de mortalidade com mais problemas de sub-registro no Brasil, a ascensão somente agravou uma situação que já não era muito confortável. Supondo que essas estimativas estejam sub-registradas, a estimativa para 2015 não anuncia um bom prospecto, uma vez que a meta dos ODS seria alcançar em 2030 um patamar abaixo de 70 p/cem mil nv. Se está difícil para o Brasil alcançar essa meta, mais ainda para a Paraíba pela história recente desse indicador.

7.2 Meta 3.2 - Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos

Os óbitos neonatais representam cerca de 70% dos óbitos infantis na Paraíba. Boa parte desses óbitos nesse período (menos de 28 dias) são devidos as infecções agudas intrauterinas, os problemas respiratórios, as malformações, a prematuridade e a infecção pós-natal, esta última ocupando uma importância que varia conforme as condições operacionais da Maternidade e do Berçário. Essas causas são mais difíceis de serem combatidas já que várias delas são endógenas. No entanto são os fatores socioeconômicos, os mais contributivos e os que mais fogem do âmbito médico. Os dados mais recentes de 2018 para a Paraíba apontam que entre os óbitos de menores de um ano houve 485 (69,4%) óbitos ocorridos por causas evitáveis. Conforme mostra a Figura 5 o descenso das taxas de mortalidade neonatal diminuiu gradualmente de 2009 a 2015. No entanto, a partir desse ano até 2017 reverteu-se a tendência de decréscimo, sinalizando como uma ameaça para as conquistas obtidas até então para o cumprimento da meta até 2030 dos ODS de 12 por mil nascidos vivos.

Esse comportamento não foi exclusivo para a Paraíba unicamente. A mortalidade infantil e, conseqüentemente a neonatal, em 2016 interrompeu décadas de queda de mortes de bebês no Brasil, segundo mostram os dados do Ministério da Saúde. Pela primeira vez

desde 1990, o país apresentou alta na taxa: foram 14 mortes p/mil nv em 2016; um aumento de 4,8% em relação a 2015, quando 13,3 mortes (a cada mil nv) foram registradas. Essa tendência se confirma com os dados para 2017 e 2018, creditada pelo Ministério da Saúde, em parte à emergência do vírus zika. Mesmo em estados como o Paraná, um dos cinco com níveis da mortalidade neonatal mais baixos do país, registrou aumento conforme relatório da superintendência de vigilância sanitária da Secretaria de Estado da Saúde do Paraná (2020). Em 2016 a taxa de mortalidade neonatal estava no patamar de 7,4 elevando-se para 9,3 p/mil nv em 2019. Essa tendência no Brasil acendeu uma lâmpada sinalizando perspectivas negativas para este indicador em um futuro próximo.

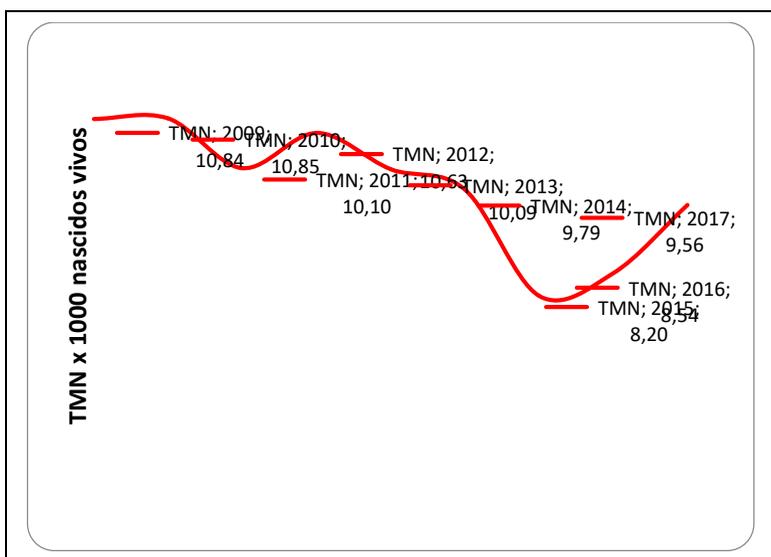


Figura 5. Taxa de mortalidade neonatal (p/1.000 nascidos vivos) na Paraíba, 2009 a 2017

Fonte: Pereira J. et al., 2019

7.3 Meta 3.3 - Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis

Para esta meta, cinco indicadores foram propostos pelos ODS-Brasil: 3.3.1 - *Número de novas infecções por HIV por 1000 habitantes, por sexo, idade e populações específicas*; 3.3.2 - *Incidência de tuberculose por 100.000 habitantes*; 3.3.3 - *Taxa de incidência da malária por 1 000 habitantes*; 3.3.4 - *Taxa de incidência da hepatite B por 100 mil habitantes*; 3.3.5 - *Número de pessoas que necessitam de intervenções contra doenças tropicais negligenciadas (DTN)*. Entre eles, apenas para o item 3.3.2 se encontra alguma informação, mas apenas para o Brasil como um todo.

7.3.1 Indicador 3.3.1- Número de novas infecções por HIV por 1000 habitantes, por sexo, idade e populações específicas

No Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde de 2019 que trata do HIV/AIDS no país (Ministério da Saúde do Brasil, 2019a) informa-se que a taxa de mortalidade padronizada por AIDS na Paraíba permaneceu a mesma em 2008 e 2018, com 2,8 óbitos por cem mil hab., enquanto que no Brasil a taxa passou de 5,8 para 4,4 nos mesmos anos. Ainda que se considere uma melhora para o país como um todo, na Paraíba a estagnação aponta para um cenário que dificilmente logrará acabar com a epidemia de AIDS no estado como meta traçada pelos ODS.

7.3.2 Indicador 3.3.2- Incidência de tuberculose por 100.000 habitantes

O comportamento da taxa de incidência da tuberculose mostrado na Plataforma ODS-Brasil indica avanços discretos quanto ao descenso no combate à tuberculose (TB) no Brasil em um período de quinze anos, reduzindo a taxa de incidência de cerca de 48 para 33 por cem mil hab., ou seja, uma taxa média de redução de 1 por cem mil hab. por ano. Enquanto que a taxa de mortalidade por TB do Brasil patinava na casa de 2,2 de 2014 a 2017 de acordo com o Boletim Epidemiológico 09 da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (Ministério da Saúde do Brasil, 2019b). O quadro para a Paraíba mostra que foram notificados 1.042 casos de TB em 2009, representando uma taxa de incidência de 27,6 casos por todas as formas de tuberculose por 100 mil hab. Para 2018 foram 1112 casos novos de TB, enquanto que a taxa de incidência foi de 27,5 e a de mortalidade de 1,5 por 100 mil hab., em ambos os casos. Isto é, para a Paraíba os valores da incidência da TB entre 2009 e 2018 foram praticamente os mesmos, estacionados na casa de 27 para cada mil hab. Trata-se, portanto, de uma redução pífia para se almejar acabar com a epidemia de TB não somente no estado como também no país até 2030. Esse relatório oficial do Ministério da Saúde, de 2019, encerra com a seguinte conclusão: “O aumento do coeficiente de incidência da TB nos dois últimos anos (2017 e 2018) pode representar uma ampliação do acesso às ferramentas de diagnóstico. No entanto, também pode estar relacionado às mudanças no contexto social e econômico do país nos últimos anos”. Além disso, agrega “Muitas atividades propostas no Plano Nacional foram realizadas no

período considerado. Porém, apesar de ainda serem incipientes são necessários esforços na implementação de ações adicionais e específicas para cada realidade”.

7.3.3 Indicador 3.3.3- Taxa de incidência da malária por 1 000 habitantes

O Boletim Epidemiológico 12 do Ministério da Saúde de 2019 (Ministério da Saúde do Brasil, 2019c) reporta sobre o monitoramento dos testes de Malária. O número de casos de malária notificados no estado da Paraíba em 2014, 2015 e 2016 foram respectivamente, 5, 21 e 5. Ainda assim, o número de casos reportado no estado, embora flutuante, pode ser considerado baixo, insuficiente para se traçar qualquer cenário pessimista. A malária é um problema bem maior para a região amazônica, cujos casos são notificados ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN, os quais se encontram disponíveis em Brasil, *Ministério da Saúde do Brasil (2020)*. Em 2014 chegaram a 24140, em 2015 foram 25764 e em 2016, 24444, tendo em conta a possibilidade de subnotificação. Ou seja, não há nenhuma sinalização de redução de casos, ficando muito distante da possibilidade da meta de que não haja epidemia de malária no país.

7.3.4 Indicador 3.3.4- Taxa de incidência da hepatite B por 100 mil habitantes

Com relação as hepatites virais, o Relatório Epidemiológico 17, do Ministério da Saúde (Ministério da Saúde do Brasil, 2019d) informa que a taxa de incidência por 100 mil hab. das hepatites virais de todos os tipos na Paraíba foi de 10,1 (2007), 8,7 (2010) e

0,2 (2018). Para o Brasil, nos mesmos anos as taxas foram de 7,1, 3,6 e 1,0 respectivamente. Essa tendência para esses recortes geográficos sinaliza para uma perspectiva positiva de redução dessas incidências e conseqüentemente menos mortes no futuro recente, até 2030.

7.3.5 Indicador 3.3.5- Número de pessoas que necessitam de intervenções contra doenças tropicais negligenciadas (DTN)

O Ministério da Saúde definiu em 2008 sete doenças negligenciadas como prioridade no país, com base em dados sobre seu impacto no Brasil: dengue, doença de Chagas, leishmaniose, hanseníase, malária, tuberculose e esquistossomose. Trata-se de um tema que tem como questão central a exclusão de boa parte da população dos avanços da ciência, tecnologia e inovação. Parte dessas doenças foi tratada especificamente nos itens anteriores (malária e tuberculose). A título de ilustração, aborda-se a dengue. O Boletim Epidemiológico 05, da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (Ministério da Saúde do Brasil, 2019e) relata que até a Semana Epidemiológica 03 de 2020, a taxa de incidência por 100 mil hab., na Paraíba era de 1,94, enquanto a do Brasil era de 14,64. Nesse Boletim Epidemiológico 05, com dados obtidos no SINAN, em termos de números de casos confirmados, os surtos oscilaram muito, a depender do ano: 18 (2013), 5654 (2014), 23301(2015), 36113(2016) e 3806 (2017). No Boletim 16, até a semana 11 de 2020, o número confirmado na Paraíba para este ano alcançava a marca de 1646 casos. Já o Brasil, até esta mesma semana, os números já chegavam a 557750 casos. Evidente que há uma dificuldade enorme em traçar qualquer

cenário plausível para a erradicação total da dengue configurando-se a meta traçada para 2030 pelos ODS como uma utopia.

7.4 Meta 3.4 - Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar

Foram dois indicadores propostos para cobrir essa meta. O primeiro indicador se refere ao item 3.4.1 - *Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório, tumores malignos, diabetes mellitus e doenças crônicas respiratórias* e 3.4.2 - *Taxa de mortalidade por suicídio*. Embora não esteja disponível na plataforma ODS-Brasil (IBGE, 2015), o site tabnet.datasus.gov.br do Ministério da Saúde ([Ministério da Saúde do Brasil, 2020](#)) fornece os óbitos registrados por essas doenças para as UFs.

7.4.1 Indicador 3.4.1 - Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório, tumores malignos, diabetes mellitus e doenças crônicas respiratórias

Para a Paraíba o conjunto dessas doenças foi responsável por 22,8% dos óbitos registrados no estado em 1996. Evoluiu para 25,3% em 2000, 53,8% em 2010 e no período de 2015 a 2018 patinou em torno de 52,05. A principal razão para este aumento se deve ao envelhecimento da população concomitante com um processo de transição epidemiológica em curso. Portanto, por estar em curso, é possível que ainda não tenha atingido o pico de mortes por doenças crônico-degenerativas, para um possível descenso posterior, confor-

me mostra a experiência de mortalidade de populações em processo de envelhecimento mais rápido do que o Brasil e a Paraíba. É preciso considerar que há um sub-registro desses óbitos, bem como um percentual não desprezível de causas mal definidas, os quais poderiam ser atribuídas parte delas a essas doenças. Vale o argumento de que esse indicador não expressa o que uma taxa de mortalidade expressaria. Ainda assim, é praticamente impossível que a Paraíba até 2030, reduza em um terço a taxa de mortalidade por essas causas, ou seja, atingir um patamar por volta do ano 2003 quando os níveis se encontravam em torno de 34% da contribuição do conjunto dessas causas de morte. Com níveis superiores ao da Paraíba, mas mantendo uma tendência de crescimento, para o Brasil, os percentuais das mortes por doenças crônicas revelam um aumento contínuo: 52,6, 54,6% e 61,1%, respectivamente em 1996, 2000 e 2010. Mantendo-se no patamar de 62% desde 2013 até 2018. Assim, a meta para o Brasil recai na mesma impossibilidade de ser atingida conforme traçada para a Paraíba.

7.4.2 Indicador 3.4.2 Taxa de mortalidade por suicídio

O segundo indicador da *Meta 3.4* trata do item 3.4.2 - *Taxa de mortalidade por suicídio*. A série histórica anual da proporção de suicídios na Paraíba tem aumentado sistematicamente ao longo dos anos: 0,22% (1996), 0,20% (2000), 0,68% (2010) e 0,89% (2018). Para o Brasil os percentuais também revelam um ritmo de aumento de 0,74% (1996), 0,72% (2000), 0,83% (2010) e 0,97% (2018). Devido a um incremento sustentado no passado recente é muito difícil que a meta estabelecida pelos ODS-Brasil seja cumprida.

7.5 Meta 3.6 - Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas

O indicador determinado pelos ODS-Brasil para representar esta meta é o 3.6.1 - *Taxa de mortalidade por acidentes de trânsito*. Fica evidente pela Figura 6 uma escalada rápida no aumento de veículos e o vertiginoso aumento do número de motocicletas da Paraíba de 2006 a 2018. Por exemplo, de acordo com o IBGE na plataforma cidades (IBGE, 2020a), em 2018 para cada 10 pessoas (sem considerar a idade) havia 3,2 veículos matriculados no DETRAN-PB, enquanto que em 2010, essa relação era de 1,8. Ao considerar a tendência do número de óbitos por acidentes de transportes na Paraíba no período 1966-2017 (Figura 7), em uma velocidade alucinadamente crescente, a conclusão evidente é que há uma relação direta entre o aumento de veículos e o número de acidentes, com tendência de crescimento.

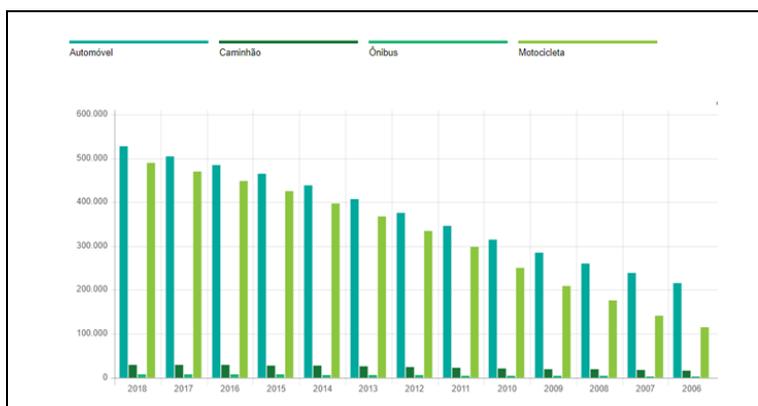


Figura 6. Número de veículos por tipo (unidades de veículo) na Paraíba, 2006-2018

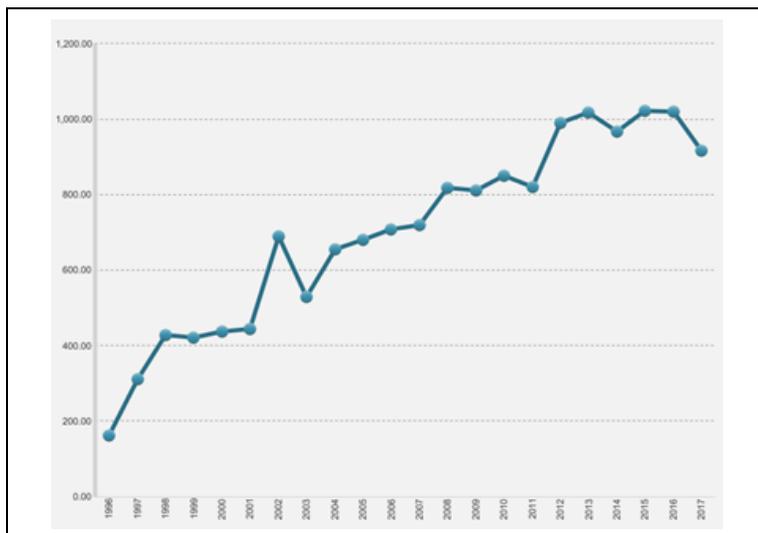


Figura 7. Número de óbitos por acidentes de transportes na Paraíba 2017

As estatísticas, ainda não conclusivas para 2019 e 2020, não dão sinais de arrefecimento desse aumento ou mesmo de diminuição, de onde se deduz que a meta de reduzir pela metade as mortes por acidentes de veículos terrestres em 2020 não tem a menor possibilidade de ser atingida e nem em um futuro próximo na Paraíba. Do mesmo modo, a escalada de aumento de óbitos no Brasil é a tendência. Na Plataforma-Brasil está disponível a Taxa de mortalidade por acidentes de trânsito apenas para o país de 2000 a 2015. A taxa que no início desse período era de 17,6, passou para 21,8 em 2010 e 18,3 em 2015. De acordo com o relatório “Global Status Report on Road Safety”, (WHO, 2018), o país é o terceiro em número de mortes

no trânsito, atrás de Índia e China. Reconhece que o Brasil está longe de atingir a meta proposta pela ONU para a Década de Ação pela Segurança no Trânsito (2011-2020). O objetivo da campanha é diminuir pela metade o número de vítimas, mas o índice de redução no país chegou a 18% no período de 2011 a 2017. É provável que as taxas de mortalidade por causas externas em todo o Brasil diminuam quando o ano de 2020 terminar, devido a excepcionalidade do fator Covid-19 com as medidas restritivas de isolamento social. No entanto, deverá ser um fato atípico, sem sustentação de reversão do quadro anterior, com a retomada dos níveis de mortalidade por causas externas, após a passagem do efeito Covid-19.

7.6 Meta 3.9 Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo

Para esta meta existem três indicadores: 3.9.1 - *Taxa de mortalidade por poluição ambiental (externa e doméstica) do ar;* 3.9.2 - *Taxa de mortalidade atribuída a fontes de água inseguras, saneamento inseguro e falta de higiene e* 3.9.3 - *Taxa de mortalidade atribuída a intoxicação não intencional.*

As faixas etárias mais vulneráveis as doenças provocadas por contaminação e poluição do ar e água do solo são as crianças e idosos, principalmente as primeiras, cujo principal grupo de causas de morte responsável por esses tipos de mortes, segundo a Classificação Internacional das Doenças (CID-10), é do das *doenças infecciosas e parasitárias*. Enquanto os adultos estão mais expostos as doenças e mortes provocadas por produtos químicos perigosos, cujas principais

causas de morte está classificada na CID-10 como *Envenenamento, intoxicação por ou exposição a substâncias nocivas*.

7.6.1 Indicador 3.9.1 - Taxa de mortalidade por poluição ambiental (externa e doméstica) do ar

Este indicador é muito difícil de ser medido. Talvez, devido a esse motivo e a escassez de estudos realizados, se justifique a ausência de informações na Plataforma ODS-Brasil. Por sua vez, não há estudos que contemplem a Paraíba que abranja todo o estado.

7.6.1 Indicador 3.9.2 - Taxa de mortalidade atribuída a fontes de água inseguras, saneamento inseguro e falta de higiene

O conjunto dessas causas de morte que incidem mais nas extremidades dos grupos etários produziram as taxas de mortalidade mostradas para o indicador 3.9.2, conforme ilustrado na Figura 8 para o Brasil de 2000 a 2015. Porém, na Plataforma-ODS não se encontram disponíveis resultados para as UFs. Uma redução substancial seria pelo menos reduzir pela metade o nível da taxa medido para 2015, já que há espaço para tanto. No entanto, a Figura 8 mostra uma redução de 7 para 5 na taxa de mortalidade para ambos os sexos no espaço de 15 anos, de 2000 a 2015. A diferença a favor das mulheres que havia em 2000 foi equiparada entre os sexos desde 2010, mantendo-se até 2015. Ou seja, a se manter este ritmo o que se espera para 2030 seria uma taxa de mortalidade por essas causas abaixo de 2,5. Sabe-se que uma redução para este tipo de medida não se dá de forma linear

quando se atinge níveis relativamente baixos como é o caso brasileiro. Admitindo-se essa tendência como uma *proxy* para a Paraíba, dificilmente essa meta será atingida para ambas as regiões.

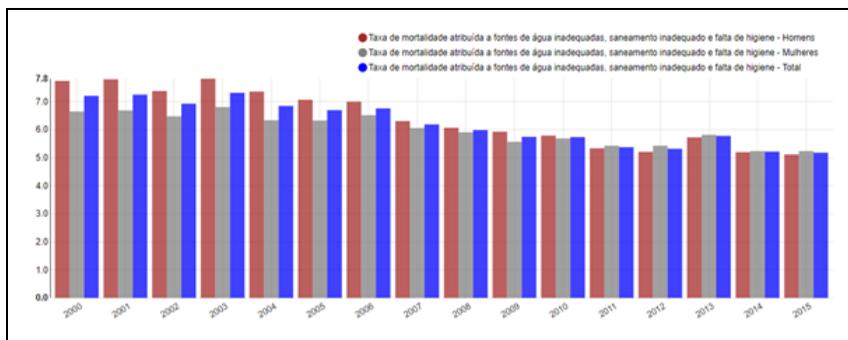


Figura 8. Taxa de mortalidade atribuída a fontes de água inseguras, saneamento inseguro e falta de higiene, Brasil, 2000 a 2015

7.6.3 Indicador 3.9.3 - Taxa de mortalidade atribuída a intoxicação não intencional

A Figura 9 mostra que o comportamento para este indicador somente piorou no tempo, ou seja, as taxas de mortalidade atribuídas a intoxicação não acidental, aumentaram sistematicamente no período de 2000 a 2015. Esses resultados para o Brasil refletem uma espécie de média entre as taxas para os estados, embora a Paraíba não tenha o nível de poluição atribuído a São Paulo, por exemplo.

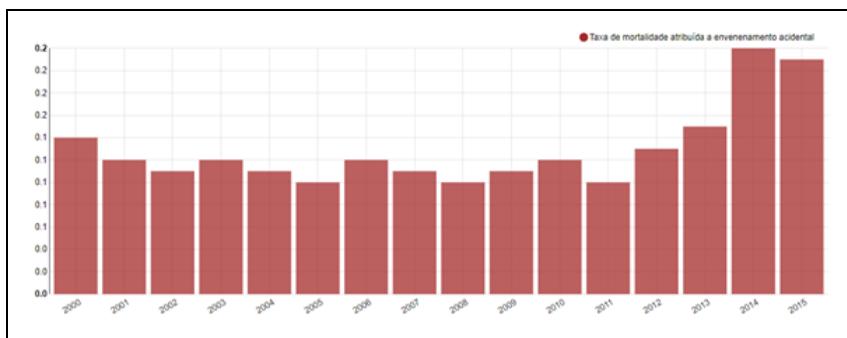


Figura 9. Taxa de mortalidade atribuída a intoxicação não acidental, Brasil 2000-2015

Fonte das Figuras 8 e 9: Plataforma ODS-Brasil (IBGE, 2015)

8. Síntese da Produção dos Indicadores Globais por Objetivos no Brasil e na Paraíba

Tendo em conta o conjunto de indicadores globais para o Brasil lançados na Plataforma Digital dos ODS-Brasil (IBGE, 2015) é possível conhecer em que etapa se encontra cada indicador, bem como os que foram produzidos, os que estão em análise/construção, os que ainda não possuem dados, os que não têm metodologia global definida e ainda aqueles que não se aplicam ao Brasil. Basicamente as metas dos ODS-Brasil que interagem com a Demografia são o ODS-10 e o ODS-3.

A situação encontrada para os indicadores do Objetivo 10 dos ODS – Redução das Desigualdades, é que menos de 10% do total deles está disponível para consulta, conforme mostrado no Quadro 1. Já com referência ao único indicador nesse Objetivo 10 que inclui o tema migração, também não se encontra disponível.

No conjunto de todos os indicadores (incluindo os demográficos) traçados para o Objetivo 3 dos ODS, Saúde e Bem-Estar, o

percentual produzido e disponibilizado da Plataforma não chega a 30%. Dos que se referem exclusivamente aos indicadores demográficos, nenhum dos dois propostos para a fecundidade está disponível e apenas cinco entre os doze se encontram disponíveis para o tema mortalidade, ainda assim defasados e apenas dois estão disponíveis para os estados da federação.

A situação em termos de disponibilidade de indicadores para a Paraíba se repete, sendo praticamente a mesma do Brasil. O Quadro 1 mostra essa síntese sobre a disponibilidade dos indicadores na Plataforma ODS-Brasil para a Paraíba.

9. Cumprimento das Metas dos ODS-Brasil no Brasil e na Paraíba

9.1 ODS-10 e a Migração

Embora o Brasil tenha, nos últimos anos, realizado alguns movimentos com relação à receptividade humanitária de imigrantes, principalmente vindos do Haiti, Venezuela e Síria, ainda que incipiente, o país tem capitalizado alguns avanços quando se confronta com outros períodos pós-segunda guerra mundial. É muito difícil indicar um prognóstico para a Paraíba, já que o estado deu seus primeiros passos nessa direção recentemente. Não há tradição nesse sentido e essa atividade migratória é um assunto predominantemente político, imprevisível em um contexto de instabilidade democrática e de valores humanitários no país. A questão migratória brasileira mais relevante e preocupante não é a internacional, mas sim, a interna. Nesse sentido, não cabe aqui analisar e discutir as migrações regionais, já que essa não é uma meta contemplada nos ODS-Brasil.

Quadro 1. Síntese da produção dos indicadores globais por objetivo (%), Brasil



Fonte: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>

9.2 ODS-3 e a Fecundidade

Com relação aos ODS-3, Saúde e Bem-Estar, em termos gerais, as estatísticas, indicadores produzidos pelas Organizações da Sociedade Civil e mesmo oficiais, apontam a situação precária e delicada no Brasil em relação a várias enfermidades e a constante ameaça ao acesso gratuito e universal como um direito a saúde pública.

Ao se observar os indicadores que constam na Plataforma ODS-Brasil com os dados mais recentes (2015, em grande maioria) e para, alguns deles, a evolução na última década, o que se depreende em termos de perspectivas de atingir as metas propostas pelos ODS-Brasil para 2030, é o mostrado nas duas últimas colunas do Quadro 2. Para tanto, estabeleceu-se as seguintes categorias, em termos de perspectivas do Brasil e da Paraíba atingirem as metas do Objetivo 3 dos ODS, Saúde & Bem-Estar, para 2030: *muito alta, alta, média, baixa e muito baixa*.

No quesito fecundidade é onde se encontra a melhor posição dos dois indicadores em atingirem a meta: *alta*. De fato, os indicadores que refletem o acesso aos serviços de atenção básica e programas governamentais com a saúde reprodutiva e materno-infantil têm feito, nas duas últimas décadas em todo o Brasil, importantes avanços, graças particularmente a atuação das equipes das unidades de saúde, praticamente universalizada, e que vem evoluindo sistematicamente, em grande parte dos municípios do Brasil e da Paraíba. Dados do e-gestor da Atenção Básica (Ministério da Saúde do Brasil, 2020b), para janeiro de 2019, informa uma cobertura populacional de 95,4% pela Estratégia Saúde da Família e de 98,4% pela Atenção Básica para a Paraíba. Em novembro de 2019 a cobertura populacional de Agentes Comunitários de Saúde para o Brasil era de 63,2%.

9.3 ODS-3 e a Mortalidade

A situação para o Brasil não é nem de longe das melhores. A possibilidade de que o Brasil atinja até 2030 as metas propostas para

a mortalidade materna (3.1.1), mortalidade abaixo dos cinco anos (3.2.1) e mortalidade neonatal (3.2.2) pode ser considerada como *média*. Essa posição deverá ser atingida devido ao peso maior das UFs do Sul e do Sudeste, que já se encontravam em 2015 com níveis de mortalidade para esses indicadores com patamares abaixo da média nacional. O primeiro indicador mencionado se refere à idade reprodutiva, enquanto os dois seguintes à mortalidade na infância. Porém, para todos os demais indicadores as possibilidades foram classificadas como *muito baixa* de serem atingidas. Ocorre que as metas foram traçadas com o propósito de “acabar” ou “reduzir substancialmente”, conforme expressões usadas e mostradas na primeira coluna do Quadro 2 pelos ODS. Em síntese, a expectativa do Brasil em atingir as metas para os indicadores da infância e da idade reprodutiva das mulheres é *média*, enquanto que para os adultos, incluindo os idosos, é *muito baixa*. A situação do Brasil praticamente não se diferencia da situação da Paraíba.

Um olhar mais detalhado para a Paraíba revela que com exceção dos indicadores 3.3.3 (Malária), cuja incidência é mais presente no Norte do país, e 3.3.4 (Hepatite B), com possibilidade *alta*, todos os demais no máximo alcançaram a categoria *média*: mortalidade menor 5 anos (3.2.1); Neonatal (3.2.2) e Água insegura (3.9.2). A perspectiva de possibilidade *média* diz respeito basicamente a população na infância. É preciso reconhecer os esforços da saúde pública, não somente da Paraíba, mas nacional, sobre os avanços na melhoria dos indicadores referentes a esse extrato populacional. A mortalidade infantil na Paraíba, bem como a do Brasil, atingiu a meta traçada antes de serem estabelecidas as metas dos ODS em 2015. No entanto, as estatísticas disponíveis do

SIM do Ministério da Saúde para 2016 e 2017 apontam para uma reversão da tendência de queda, em ambas as regiões, que pode ser consolidada se não forem traçadas medidas urgentes para voltar a anterior tendência de queda.

Quadro 2. Síntese das metas, indicadores de fecundidade e de mortalidade dos ODS-Brasil, status atual e perspectivas para Brasil e Paraíba

Meta	Indicador	Status do indicador na Plataforma ODS-Brasil*		Meta 2030 (perspectiva)	
		Brasil	Paraíba	Brasil	Paraíba
<i>Meta 3 - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades</i>					
Até 2030, assegurar o acesso universal	3.7.1 - Proporção de mulheres em idade reprodutiva (15 a 49 anos) que utilizam métodos modernos de planejamento familiar	Sem dados	Sem dados	Alta	Alta
	3.7.2 - Número de nascidos vivos de mães adolescentes (grupos etários 10-14 e 15-19) por 1 000 mulheres destes grupos etários	Em análise	Em análise	Alta	Alta
Reduzir até 2030 < 70 mortes p/	3.1.1 - Até 2030, reduzir a	Produzi do	Produzi do 2009-2015	Média	Baixa

cem mil nv	taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos	2009-2015 – 72,4 2009 – 2015 – 62,0	2009 – 64,9 2015 – 81,8		
Reduzir até 2030 pelo menos até 25 p/mil nv	3.2.1 - Taxa de mortalidade em menores de 5 anos	Em análise	Em análise	Média	Média
Reduzir até 2030 pelo menos até 12 p/mil nv	3.2.2 - Taxa de mortalidade neonatal	Produzi do 2000-2015 – 11,5 2009 – 2015 – 9,4	Produzi do 2000-2015 – 13,7 2009 – 2015 – 10,0	Média	Média
Até 2030, acabar com a epidemia	3.3.1 - Número de novas infecções por HIV por 1 000 habitantes, por sexo, idade e populações específicas*	Em análise	Em análise	Muito baixa	Muito Baixa
Até 2030, acabar com a epidemia	3.3.2 - Incidência de tuberculose	Em análise	Em análise	Muito Baixa	Muito Baixa

	por 100.000 habitantes* **				
Até 2030, acabar com a epidemia	3.3.3 - Taxa de incidência da malária por 1 000 habitantes* **	Em análise	Em análise	Muito baixa	Alta
Até 2030, acabar com a epidemia	3.3.4 - Taxa de incidência da hepatite B por 100 mil habitantes* **	Em análise	Em análise	Muito baixa	Alta
Até 2030, reduzir em um terço	3.4.1 - Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório, tumores malignos, diabetes mellitus e doenças crônicas respiratórias	Em análise	Em análise	Muito baixa	Muito baixa
Até 2030, reduzir em um terço	3.4.2 - Taxa de mortalidade por suicídio	Em análise	Em análise	Muito baixa	Muito baixa

Até 2020, reduzir pela metade	3.6.1 - Taxa de mortalidade por acidentes de trânsito	Produzi do 2000-2015 2009 – 19,4 2015 – 18,3	Não disponível	Muito baixa	Muito baixa
Reduzir substancialmente	3.9.2 - Taxa de mortalidade atribuída a fontes de água inseguras, saneamento inseguro e falta de higiene	Produzi do 2000-2015 2009– 178,6 2015– 155,1	Não disponível	Muito baixa	Média
Reduzir substancialmente	3.9.3 - Taxa de mortalidade atribuída a intoxicação não intencional	Produzi do 2000-2015 2009 – 0,11 2015 – 0,21	Não disponível	Muito baixa	Muito baixa

Fonte: IBGE. Plataforma dos ODS-Brasil (IBGE, 2015)

* Situação em 01/04/20; ** Não se trata de um indicador no sentido estrito; *** Embora não seja considerado um indicador de mortalidade, com os dados de óbitos disponíveis e a população pode ser construída uma taxa de mortalidade.

A situação mais delicada, em termos de perspectivas, é para os adultos até os 60 anos. Em situação *baixa* se encontra o indicador referente a idade reprodutiva da mulher, a Mortalidade Materna (3.1.1). Embora os avanços nos níveis de mortalidade para os

indicadores HIV (3.3.1) e TB (3.3.2) tenham sido tímidos ou permaneceram estagnados na última década, ou mesmo pioraram como na morte materna, o fato de ter como meta “acabar” com as epidemias de HIV e de TB remete a uma situação muito difícil de ser atingida, tornando essa possibilidade *muito baixa*. Mas, nessa categoria de *muito baixa*, tem-se como companhia os indicadores: Suicídio (3.4.2), Acidentes (3.6.1) e Intoxicação (3.9.3). São os jovens adultos as principais vítimas da violência, seja auto-infligida ou não. Não há nenhuma estatística que remeta a uma perspectiva de redenção em um futuro próximo nesses quesitos.

Para os idosos, acima dos 60 anos, a situação dos indicadores referentes às doenças crônico-degenerativas também não é promissora. A Paraíba se encontra em um processo de transição epidemiológica e de envelhecimento populacional devido, principalmente, as reduções constantes nos níveis de fecundidade. O movimento atual dessa transição é de um aumento gradual das mortes por essas causas, para um possível posterior descenso, levando em conta a experiência dos países mais desenvolvidos com uma população envelhecida seja reproduzida. Diante desse cenário a expectativa é a de que o indicador referente as Doenças crônico-degenerativas (3.4.1), tenha uma perspectiva *muito baixa* de ser “reduzida em um terço”.

Ainda que os valores calculados para os indicadores sejam passíveis de erros e ainda que eles apontassem na direção de uma melhoria, pode-se sintetizar esse cenário, no seu conjunto, dizendo que no máximo a chance da Paraíba atingir as metas propostas pelos ODS-Brasil para 2030 na infância seria *média* e para os adultos *muito baixa*.

10. A Agenda ODS como Obra de Ficção

Em tempos de tensões políticas, sociais, econômicas e de valores, agregado as comprovações sobre os ritmos apresentados pelos indicadores no passado recente, até 2018, através de resultados obtidos na literatura e de bases de dados disponíveis, o que se depreende das perspectivas para o Brasil e para a Paraíba é que dificilmente as metas pactuadas pelos ODS do Brasil serão atingidas até 2030.

O cumprimento das metas pactuadas se dá em um cenário de recrudescimento ou mesmo ressurgimento de doenças tropicais como a dengue, febre amarela, chikungunya e zica com consequências como a microcefalia, entre outras, a mortalidade infantil voltando a aumentar, as doenças crônico-degenerativas em níveis estagnados ou em ascensão. Os índices brasileiros de violência e desigualdades seguem entre os maiores do mundo e os problemas intensificam-se à medida que as lideranças políticas não conseguem produzir convergências e o desmonte dos principais mecanismos de proteção social, ambiental e econômicas, conquistados ao longo de décadas, avança.

As desigualdades econômicas e sociais no país vêm se aprofundando, com o desemprego formal na casa dos 13% (até antes da pandemia do Covid-19 em março de 2020), aumento no número de famílias abaixo da linha de pobreza, cortes em programas sociais e de ajuda de proteção social são fatores que diminuem uma possibilidade de melhora dos indicadores de mortalidade. Consolida-se a exclusão histórica baseada em raças, etnias; continuam os ataques às Unidades de Conservação, à

legislação ambiental, os quais repercutem, em última instância, nos indicadores demográficos.

O cenário para os indicadores de fecundidade não sugere pessimismo, ao contrário do cenário para a mortalidade. Para esse componente demográfico, o quadro que já não estava favorável a melhorias nos indicadores de mortalidade até 2030 somente vai se agravar com a crise vivida pelo mundo atual de pandemia com o Codiv19. Com uma crise sem precedentes históricos recentes, as consequências serão dramáticas, que certamente levarão a um retrocesso em todas as metas traçadas pelos ODS.

Mas os motivos para tal desalento certamente não explica o silêncio dos dados na Plataforma ODS-Brasil. Eles estão defasados desde 2015 quando a Plataforma foi criada e o pacto entre as nações foi efetivado. Dos doze indicadores de mortalidade apenas cinco estão disponibilizados até 2015. Destes, apenas dois se referem as UFs, os demais apenas para o Brasil como um todo. O que justifica esse atraso e a omissão? Não há desculpa para a omissão de dados e informações quando os dados básicos que geram esses indicadores estão disponíveis ao público nas plataformas oficiais do Ministério da Saúde, em sua grande maioria. Como não há nenhuma explicação para tal descaso na mesma Plataforma ODS-Brasil, especula-se sobre os motivos para tal abandono. Seria o vislumbre do não cumprimento das metas? Há motivações políticas ou se trata de um engodo técnico?

A RIPSa (Rede Interagencial de Informações para a Saúde) criada em 1996 pela OPAS, disponibilizada em sua página web a maioria dos indicadores traçados como metas até 2011 pelos ODS-Brasil, anualmente. Mas ela foi extinta em 2015, no mesmo ano em

que o Brasil foi signatário do pacto junto com mais 191 países do mundo. O que parecia ser um substituto da RIPSAs, a Plataforma ODS-Brasil desembocou em uma situação estanque, tão estranha quanto os motivos da dissolução da primeira. Ou seja, após quatro anos de sua criação os indicadores padecem de inanição. A Agenda substituiu os Objetivos do Milênio, metas que deveriam ter sido alcançadas em 2015, mas que não foram.

Há outro dado que põe o país e a Paraíba em má situação quanto a atingir os ODS, já que apenas restam 10 anos até 2030, pois para alguns indicadores previstos para serem alcançados em 2020, este ano já chegou. De acordo com dados da OPAS (2020) é difícil imaginar que um país que destina apenas 3,8% PIB de gastos públicos (45% do total) de seu orçamento à saúde – taxa inferior à média mundial e uma das mais baixas das Américas – possa estar realmente preocupado em garantir o bem-estar social à sua população.

Há ademais, alguns questionamentos sobre a readequação de alguns indicadores que foram realizados. Por exemplo, no item 3.6 traçou-se como meta até 2020, e não 2030 como para a maioria dos indicadores, “reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas”. Questiona-se sobre a imparcialidade técnica da readequação desse indicador, quando uma análise breve da história dos dados, em quaisquer das fontes disponíveis para esse indicador, sinaliza um largo distanciamento entre a intenção e a viabilidade clara do não cumprimento dessa meta. Uma análise mais detalhada revela que praticamente nenhuma das metas traçadas para a mortalidade serão atingidas nos prazos estabelecidos.

11. Há Redenção?

O Brasil e a Paraíba traçaram um caminho, nos últimos anos, absolutamente incoerente com aquele caminho proposto pela Agenda assinada em Nova York. Em quatro das doze metas, expressas nos indicadores que se referem às epidemias presentes na meta 3.3 da Agenda 2030 (3.3.1, 3.3.2, 3.3.3 e 3.3.4) foi usado o termo “acabar” como se fosse um objetivo possível. A expressão mais apropriada deveria ser “reduzir” através de investimentos inteligentes e integrados. O alto número de vírus presentes na natureza representa um gargalo a estratégias comumente usadas, como a criação de vacinas. O foco em problemas estruturais, como saneamento, gestão correta do lixo, higiene pessoal, pode ser uma estratégia mais eficaz. Mas como não é possível prever qual a próxima doença que pode emergir, são necessárias estratégias de vigilância contínuas. Além disso, é importante estar alerta para a próxima emergência epidemiológica, que inevitavelmente irá ocorrer. Por sua vez, a expressão “reduzir substancialmente” presente nos indicadores 3.9.2 e 3.9.3, foi usada deixando em aberto o significado dessa expressão. Uma redução, para ser substancial, exigiria reduzir algo que fosse abaixo de 50%, meta impossível de ser atingida.

Entre as metas traçadas não há nenhuma preocupação com a Demografia de gênero e com a dos idosos. Vários indicadores são diferenciados por gênero como as taxas de mortalidade por causas e que incidem mais em determinados extratos populacionais.

A região Nordeste, onde a Paraíba está inserida, possui uma desvantagem histórica e muito conhecida com relação à morte e o nascer comparado com as demais regiões do país. Sendo assim,

porque não há um pacto federativo regional que possa traçar metas mais compatíveis com as realidades regionais? Um consórcio com um corpo técnico com as UFs do Nordeste, como desenvolvido na Plataforma dos ODS-Brasil e com os dados focados nessa região, poderia ser um bom começo. A catástrofe que se insinua em todos os setores da atividade humana devido à pandemia ao Novo Coronavírus pode ser desalentadora, mas não fulminante. Embora com desigualdades e muitos desafios enfrentados, o mundo reergueu-se após a segunda guerra mundial. Há redenção!

REFERÊNCIAS

BAENINGER, Rosana. Migrações transnacionais de refúgio no Brasil. *In*: Migrações internacionais. LUSI, Carmen (Org.). Abordagens de direitos humanos. Brasília: CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017. 384 p.

FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNFPA) no Brasil. Fecundidade e dinâmica da população brasileira. 2018. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop_brasil_web.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

IBGE. Portal dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). 2015. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=3>. Acesso em: 12 mar. 2020.

IBGE. Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação. 2020a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> Acesso em: 08 mar. 2020.

IBGE. Plataforma Cidades. 2020b. Disponível em:
<https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 abr. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Agenda 2030 – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2018. Disponível em:
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Informação e Gestão da Atenção Básica: e-Gestor. 2020. Disponível em:
<https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acesoPublico/relatorios/relHistoricoCobertura.xhtml>. Acesso em: 01 mai. 2020

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Informações de Saúde (TABNET): Estatísticas Vitais. 2020. Disponível em:
<https://www.tabnet.datasus.gov.br>. Acesso em: 17 abr. 2020

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde de 2019 que trata do HIV/AIDS. 2019a. Disponível em:
<https://www.aids.gov.br/pt-br/pub/2019/boletim-epidemiologico-de-hivaids-2019>. Acesso em: 20 abr. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. Brasil Livre da Tuberculose: evolução dos cenários epidemiológicos e operacionais da doença. In: Boletim Epidemiológico 09, Volume 50, Mar. 2019b. Disponível em:
<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2019/marco/22/2019-009.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. Descrição do processo de monitoramento dos testes de diagnóstico rápido de malária, Brasil, 2014 a 2016. *In*:

Boletim Epidemiológico, Volume 50 | Mar. 2019c. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/abril/01/2018-066.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. Hepatites Virais. *In*: Boletim Epidemiológico 17. Volume 50, jul. 2019d. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjLv4WX4tDtAhXsLLkGHVH6ASgQFjAAegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.aids.gov.br%2Fsystem%2Ftdf%2Fpub%2F2016%2F66453%2Fboletim_hepatites_2019_c_.pdf%3Ffile%3D1%26type%3Dnode%26id%3D66453%26force%3D1&usg=AOvVaw3py5hD0t_thG7EsNq5ha6l Acesso em: 10 abr. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. Monitoramento dos casos de arboviroses urbanas transmitidas pelo Aedes (dengue, chikungunya e Zika), Semanas Epidemiológicas 01 a 03. 2019e. *In*: Boletim Epidemiológico 5. Volume 51 | Jan. 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/05/Boletim-epidemiologico-SVS-05.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5874:países-estão-gastando-mais-em-saúde-mas-pessoas-ainda-pagam-muitos-serviços-com-dinheiro-do-próprio-bolso&Itemid=843. Acesso em: 31 mar. 2020.

PAES, Neir Antunes. **Demografia Estatística dos eventos vitais: com exemplos baseados na experiência brasileira**. 2. ed. João Pessoa: Editora do CCTA, 2018. 215 p.

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. 2019. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/sedh-participa-de-simposio-e->

[apresenta-acoes-para-refugiados-e-migrantes-na-paraiba](#). Acesso em: 12 mar. 2020.

PERERIA J.B.H.; SANTOS, C.S.A.; PAES, N.A. Qualidade dos dados das declarações de nascidos vivos das mães adolescentes no semiárido da Paraíba. *In*: I Congresso Internacional de Diversidade do Semiárido, 2019, Campina Grande. Anais I CONIMAS e III CONIDIS. Campina Grande: Realize, 2019. v. 1.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). 2015. Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: PNUD, 2015.291 p.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO PARANÁ. Superintendência de Vigilância Sanitária. 2019. Disponível em: https://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/SVS_Mortalidade_Matern_o_Infantil_03_04_2019.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, WHO. Global Status Report on Road Safety 2018/OMS com dados de 2016 e Ministério da Saúde; [citado 2019 29 Jun]. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2019/06/jovens-sao-as-maiores-vitimas-do-transito-no-mundo.shtml>. Acesso em: 30 abr. 2020.

CAPÍTULO 6

Proteção Social, Família e Intersetorialidade nas Políticas Públicas

Ana Rojas Acosta

Algumas premissas importantes para discutirmos estas categorias conceituais muito incorporadas no cotidiano da sociedade capitalista se fazem necessárias. Imprescindível torna-se conhecer o significado de cada uma delas.

Na literatura contemporânea a **proteção social** é uma categoria trabalhada por muitos autores das mais diversas áreas como economia, saúde, educação entre outras. Nas ciências sociais não pode ser diferente e no Brasil Yasbek (2010, 2018), Pereira (2013), Draibe (2003), Fagnani (2005) Giovanni (2009) entre outros estudiosos tem abordado ao respeito.

Instituições de pesquisa também fazem sua parte e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2020) afirma que a proteção social é aquela que:

“Compreende as informações sobre **ações**, cuidados, atenções, benefícios e auxílios para a **redução e prevenção de vulnerabilidades e riscos**, vitimizações, fragilidades, contingências, que cidadãos e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de restrições sociais, econômicas, políticas, naturais ou de ofensas à dignidade humana, tais como: desemprego; doença; invalidez; envelhecimento; e perda de cônjuge ou pais.” (Grifo nosso)

Na afirmativa acima, traz à tona alguns outros elementos que completam o cenário onde ocorre a necessidade da proteção social. Pretendemos ao longo deste texto tecer nossas considerações no sentido da proteção social serem ações que busquem a redução das vulnerabilidades e riscos das populações mais necessitadas.

O IBGE como órgão público reforça que a proteção social “compreende a gestão pública da Assistência Social”, o que exige, portanto, a necessidade do trato da questão social de modo intersetorial. Refere ainda que esta:

Inclui também ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios para **enfrentamento da pobreza e da desigualdade**, e para promoção de bem-estar e proteção social a famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência e idosos, entre outros. (Grifo nosso)

Portanto, com os desafios até aqui colocados, cabe compreendermos a estrutura organizacional existente da política da Assistência Social. No Brasil, a assistência social, está inserida na política de seguridade social, desde 1988, segundo a Constituição Federal – CF, em que instituiu que é composto por um tripé: saúde, previdência e assistência social. Isto é: saúde para todos os cidadãos, previdência para quem contribuir e assistência social para quem dela precisar.

A Assistência Social, organizada através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS¹² oferece uma rede de equipamentos

¹² Implementada, desde 2004, a través da Política Nacional da Assistência Social - PNAS.

públicos para atender ao contingente populacional que dela exige seus direitos aviltados, tais como: crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, entre outros.

Na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em sua forma vigente, proteção social aparece com dois significados: a) como um dos objetivos da Assistência Social; b) como categoria de serviços prestados às populações vulneráveis, subdivididos em básicos e especiais. Os demais objetivos da assistência social são vigilância social e promoção dos direitos socioassistenciais.

Segundo o Ministério de Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (2020), na atual gestão do presidente Bolsonaro, a Assistência Social organiza seus atendimentos em a) Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, b) Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, c) Centro-Dia para Pessoas com Deficiência, (ainda em implantação em muitos dos municípios brasileiros pelo qual encontramos que é o CREAS exercendo as atividades deste atendimento); d) Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop entre outros atendimentos.

O cenário atual de 14,234 milhões de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família, como uma população com mais de 73,4 milhões cadastrados¹³ com vistas a receber algum benefício social exige uma arquitetura, para além da emergência e necessidade de

¹³ Conferir em

<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/04/51-4-milhoes-de-cidadaos-foram-cadastrados-no-cadunico>. Acesso em 25 de Julho de 2020.

agilidade, um cuidado no trato mais humanizado para com estes sujeitos.

Nos referenciando em Castel (2005:92) podemos concordar que a proteção social é uma condição para construir uma “sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído”. Isto é ser protegido de direitos que lhe outorguem condições sociais mínimas para usufruir de autonomia.

No entanto, esta “fotografia” da marcada exclusão social acirra exponencialmente a situação da vulnerabilidade e os riscos em que a população mais empobrecida demandando proteção por parte do Estado, em razão sua omissão na atenção aos cidadãos que demandam direitos.

Atualmente, em plena pandemia mundial decretada pela Organização Mundial de Saúde - OMS¹⁴ desde março último exigisse do Estado uma liderança fundante para sair do caos que as consequências desta situação podem e devem trazer aos países em desenvolvimento, principalmente como o Brasil, pelo seu contingente populacional de mais de 207 milhões de habitantes (IBGE: 2010).

A situação de calamidade pública¹⁵ que o governo brasileiro decretou como uma das primeiras medidas para conter a pandemia e a chamada a responder com trabalho articulado com todos os entes federativos, exigem um Estado organizado e unido.

¹⁴ Em razão de sua expansão no planeta e não necessariamente pela sua gravidade. Acesso em 25_07_2020.

<https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>

¹⁵ Entendida como aquele momento em que os danos à saúde e aos serviços públicos afetam a capacidade de ação do poder público.

As diferenças sanitárias marcam indelévelmente a ausência de investimento social nos territórios mais recônditos e, exigem agilidade e efetividade dos serviços até para responder as máximas normatizações emitidas pela OMS: a do isolamento e distanciamento social: fica em casa e higienização mãos.

O déficit habitacional de 6.356 em 2015, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD¹⁶ possibilita identificar que o adensamento respondia por 5,2%, ou seja, 330.512 habitações; seguida da coabitação de 29% ou por 1900.444 moradias, o que pressupõe ao largo de mais de cinco anos o seu crescimento. Só esta informação já é importante, considerando a situação de maior população em situação de pobreza.

A ausência e a redução do investimento nos gastos públicos para responder as ações sociais foram abruptamente recortados a partir de 2016, quando aprovado a Emenda Constitucional 95, que reduziu os referidos investimentos por 20 anos, ou seja as ações de proteção social totalmente ameaçados o que traz, trouxe e trará novos pobres a se hierarquizarem na pirâmide da miséria.

No cenário mundial o FMI (2020), projeta haverá uma queda de -4,9% no crescimento econômico no mundo. Isto é, 1,9 pontos percentuais a menos do que a previsão do Banco Mundial. Certamente a pandemia do COVID-19 impactou negativamente nesta previsão. Para 2021, segundo a mesma fonte (FMI) se projeta positivamente, embora o impacto negativo nas famílias de baixa renda compromete a

¹⁶ Em razão de não possuímos dados recentes, (havia previsão da realização do Censo para 2020, suspenso pela atual situação).

luta contra a pobreza extrema alcançados desde a década dos 90 e diminuídos no Brasil na primeira década do século XXI.

Por obviedade entendemos que são muitos os fatores dos organismos multilaterais, principalmente os econômicos, identificamos desse modo, por exemplo, os objetivos do milênio e os objetivos do desenvolvimento sustentáveis nos últimos tempos.

Reiteramos que a situação da pobreza está intrinsecamente vinculada à desigualdade social e especialmente à má distribuição de renda (gerando maior vulnerabilidade/risco na população), nos dias atuais de isolamento e distanciamento social pela pandemia da Covid-19, exigem de ações rápidas e efetivas dos governantes.

A pobreza entendida como uma carência marcada pela não satisfação de necessidades básicas. Isto é, população sem acesso à saúde, educação, habitação etc., é traçada uma realidade como em negativo, uma espécie de "lugar" para onde são projetadas as carências, as precariedades, as minoridades e os atrasos do desenvolvimento socioeconômico, etc.

Na literatura contemporânea encontramos que há uma espécie de hierarquização da pobreza, embora haja controvérsia em torno ao valor das linhas de indigência e pobreza, mas está claro a cisão entre população em situação de pobreza absoluta, aquela desprovida do básico, e em situação de pobreza relativa, aquela que tem acesso a algumas das necessidades.

Por outro lado, segundo Fernandes (2016) a

“Proteção social é um conjunto de políticas ou programas, geralmente providas pelo Estado, que buscam assistir indivíduos ou famílias

pobres ou portadoras de outras vulnerabilidades, durante **vários períodos de vida**. É, também, um dos componentes essenciais das estratégias de alívio de pobreza e outras vulnerabilidades, redução da exclusão social e produção de resiliência contracheques econômicos, sociais e ambientais. (Grifo nosso)

A afirmação acima justifica a existência de programas sociais focados nos públicos específicos, isto é: pessoas com deficiência, trabalho infantil, entre outros, pois em situação de calamidade, descrita anteriormente, atingem de forma mais ampla, mais rapidamente e com mais gravidade, as populações mais pobres.

As famílias empobrecidas no Brasil não só têm fome de comida. As desigualdades como anotado anteriormente submetem aos pobres a pouquíssimo acesso a bens, serviços e riquezas da nação. (Brant de Carvalho, 2014)

A extrema pobreza no Brasil, segundo dados do IBGE ¹⁷(2019) era mais de 13, 5 milhões de famílias. As famílias, nas mais diversas configurações são chamadas a contribuir na organização intrafamiliar (avós cuidando netos, pais cuidando filhos, etc.) e extrafamiliar (mulheres provedoras) representando os núcleos nos serviços / equipamentos de atendimento do Estado.

A família é um forte agente de proteção social de seus membros: idosos, doentes crônicos, dependentes, crianças,

¹⁷<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>. Acesso em 25/07/2020.

jovens, desempregados. Independente das alterações e mudanças substantivas na composição e arranjos familiares, o potencial protetivo é eminente e precisa-se oferecer apoio para busca de sua autonomia reivindicatória de direitos.

Há inegável interface da esfera privada e a pública que a família é capaz de desenvolver, principalmente pela via de vínculos sócio-familiares. A busca por direitos a educação, a saneamento, as moradias, aos programas sociais mais diversos, exigem uma melhor organicidade das políticas públicas.

Nesse sentido, Yazbek (2014) afirma que a **intersetorialidade** cria possibilidades para o enfrentamento das situações determinadas por uma multiplicidade de dimensões, pois, mediante o desenvolvimento de ações integradas, pode confrontar com a perspectiva que promove a fragmentação da atenção às necessidades dos cidadãos.

A intersetorialidade pressupõe o reconhecimento das especificidades de cada setor e a necessidade de criação de espaços de comunicação, de diálogo e de negociação de respostas partilhadas, construídas a partir do saber e das experiências que trazem os distintos setores.

Apontada como um dos princípios organizativos do SUS (BRASIL/ NOB:2012) a intersetorialidade é considerada como um dos elementos basilares para a garantia da proteção social.

De acordo a Fernandes, et all (2016) é relevante destacar que, em um cenário de hegemonia neoliberal, de redução do gasto público e, sobretudo, de restrição de investimentos nas políticas sociais, a intersetorialidade pode ser utilizada como estratégia de otimização de

recursos, na perspectiva da racionalidade administrativa, na contra-mão da extensão da democracia e de direitos.

No entanto, corre-se o risco de que a intersetorialidade se restrinja a uma mera estratégia institucional empregada para atingir maior eficiência e eficácia no aparato estatal.

Segundo Sposati (2006:134), complementa que a intersetorialidade “não pode ser um dogma que leve sempre a resultados positivos, ou, ainda, um modelo de gestão banalizado, quando entendido pronto em si mesmo com capacidade de resolver toda e qualquer situação”.

Segundo Malpass¹⁸ (2019) investir no clima e no meio ambiente é um passo chave para reduzir a extrema pobreza e impulsar a prosperidade compartilhada, que os projetos climáticos e ambientais permitiriam abrir oportunidades de crescimento e inversión, criar empregos e economías más resilientes em países em desenvolvimento.

Organismos da banca como o mencionado, referem acreditar na importancia do cuidado com a deforestação e biodiversidade; a adaptação e resiliencia; a agricultura climáticamente inteligente; a energia renovável; as cidades sosteníveis; a agua e residuos; a contaminación e plásticos nos océanos; e novas soluciones de financiamiento.

Mas é preciso, antes de mais nada que a população, lá nos territorios onde o básico como os direitos a saneamento, água encanada / potável, comida, habitação, renda, educação, por exemplo,

¹⁸Décimo terceiro presidente do Grupo Banco Mundial – GBM.

possam ser atendidos emergencialmente para que se possa sobreviver as vicissitudes deste sistema.

A intersectorialidade, no caso dos cenários de empobrecimento, ficam por responsabilidade dos exíguos esforços das equipes técnicas dos serviços e especialmente por parte das famílias ou do representante destas.

A MODO CONCLUSIVO

Sabemos que é incerto a duração da pandemia e os efeitos do confinamento necessários no país. Afirma-se que uma vacina pode vir a retomar a “normalidade” da vida na sociedade capitalista brasileira.

No entanto, muitos empregos foram e vão perdendo-se no dia-a-dia e com isto a capacidade de acesso ao consumo vão se restringindo ao estritamente necessário.

A demanda por parte das autoridades locais e nacionais quanto ao isolamento e distanciamento social afeta eminentemente a saúde mental da população.

O fechamento de empresas pequenas e médias traz como resultado a demanda de adaptação dos trabalhadores de novas buscas por inserção em atividades de trabalho em setores da economia usual.

As mudanças adquiridas em razão da segurança do local de trabalho em horários escalonados, os regimes de limpeza e novos protocolos, novas práticas trazem também maiores custos para as empresas.

Este cenário traz a tona o acirramento do desigualdade, assim como a dificuldade para responder ao crescimento. A pobreza incrementada na tão sofrida população brasileira que sem perspectivas imediatas de se aproximar a igualdade em razão de suas alargadas e históricas carências de saneamento básico, insuficiência de acesso a escola, deficits habitacionais, entre outros questões sociais, demérita a tão desejada proteção social.

A ausência do governo atual na busca de trabalho articulado junto aos estados e municípios e destes com pautas transversais como a proteção social, impedem o trabalho intersetorial que na linha de ponta que deveria ocorrer nos territórios.

O que resta por fazer, é que os cidadãos demandem compromisso e efetividade aos candidatos nos próximos processos eleitorais, visando o compromisso e a implantação dos direitos sociais estabelecidos na CF/88 de modo a proteger socialmente.

A defesa por um Estado de direito social e as políticas públicas devem se referir as garantias dos mesmos, isto é, ao bem comum.

Por fim, a execução das políticas públicas devem ser para e com os sujeitos de direitos individuais e coletivos efetivos para reconhecer e legitimar as ações da gestão como proteção social que coletivamente, junto aos movimentos sociais, busque seu desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 8 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

BRASIL. IBGE. Censo populacional de 2010. Brasília.
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protexao-social.html> Data de acesso: 25 de julho de 2020

BRASIL. IPEA. Pobreza e riqueza no Brasil metropolitano. Brasília, Comunicação da Presidência n. 7, ago. 2008.

CASTEL, Robert. (2008) As transformações da Questão Social. In Desigualdade e Questão Social. São Paulo, EDUC, (3ª edição).

CASTEL, Robert. (2005) A insegurança social: o que é ser protegido? São Paulo, Vozes

FERNANDES, Rosa M. C.; Aline Hellmann (Orgs) (2016), organizadoras. Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil / Porto Alegre: Ed. UFRGS. 320 p.; il. (Coleção CEGOV: Transformando a administração pública).

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. (2020), Informe de Perspectivas da Economia Mundial de Junho de 2020.

<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020> Data de acesso: 25 de julho de 2020

MALPASS, David R. (2019) Discurso sobre o clima organizada pela Nações Unidas como parte da 74.a sessão da Assembleia General, 2019.

Radio ONU Notícias e Mídia. Fim da pobreza depende de crescimento econômico, segundo Banco Mundial, 2016.

<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2016/06/fim-da-pobreza-depende-de-crescimento-economico-e-protecao-social-segundo-banco-mundial/>. Acesso em 22 julho 2020.

Relatório de Monitoramento Global de 2015/2016: Objetivos de desenvolvimento numa era de mudanças demográficas. Publicação conjunta do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, 2016.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373721_spa. Acesso em 22 julho 2020.

SPOSATI, Aldaiza. Gestão Pública Intersetorial: Sim ou Não? Comentários de experiência. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº 85 p 133-141, mar. 2006.

World Economic Outlook - WEO / FMI. Relatório "Perspectiva Econômico Global", Fundo Monetário Internacional (FMI) 2016.

<http://br.advfn.com/economia/world-economic-outlook>. Acesso em 12/02/16

YASBEK, Maria Carmelita. Sistemas de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas sociais. In: Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social.

<http://www.cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf> Data de acesso: 25 de Julho de 2020

CAPÍTULO 7

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e os Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil*

*André Viana Custódio
Ismael Francisco de Souza
Higor Neves de Freitas*

INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) permeou discussões sobre o aperfeiçoamento de políticas públicas para garantir os direitos fundamentais, a cidadania e a qualidade de vida de crianças e adolescentes no Brasil. Entre as metas, aborda-se sobre o enfrentamento de uma das perversas formas de exploração do trabalho humano, qual seja, o trabalho infantil, situação em que milhões de crianças e adolescentes encontram-se no Brasil e necessita ser prevenida e erradicada.

O objetivo do presente trabalho é compreender as políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil no contexto dos ODS. Os objetivos específicos são contextualizar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os Direitos da Criança e do Adolescente e o trabalho infantil no Brasil e analisar as políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil no contexto dos ODS.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, se propôs o seguinte questionamento: como se estabelecem as políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a agenda 2030?

O método de abordagem foi o dedutivo e o método de procedimento monográfico com as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

1. O Trabalho Infantil no Contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são metas para a construção de políticas públicas necessárias à promoção de cidadania e qualidade de vida para crianças e adolescentes no Brasil. Tanto a redução da pobreza, quanto a promoção de desenvolvimento são compromissos globais desde 2000, quando mais de 190 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) assinaram os termos. O programa das Nações Unidas tem como finalidade desenvolver programas de desenvolvimento sustentável em conjunto com os governos e com a sociedade civil, pois se objetiva o empoderamento da vida e a construção de nações fortes e resilientes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

A partir da adoção dessas ODS com as metas de cumprimento de indicadores globais para a Agenda 2030, que conta com mais de 230 indicadores associados a 169 metas, que envolvem três categorias, quais sejam, os indicadores com metodologias consolidadas e dados disponíveis, os indicadores com metodologia desenvolvida, mas sem a disponibilização de dados e os indicadores que requerem o desenvolvimento das metodologias (ABRINQ, 2017).

Entre os objetivos determinados na agenda de desenvolvimento sustentável existem dimensões de sustentabilidade, entre elas,

a dimensão social (objetivos 1, 2, 3, 4, 9 e 11), a dimensão ambiental (objetivos 6, 12, 13, 14 e 15), dimensão econômica (objetivos 7,8 e 10), dimensão ética (objetivo 5 e 17) e a dimensão jurídico política (objetivos 2, 3, 4, 11 e 16) (GOMES; FERREIRA, 2018).

Entre os países que se voluntariam para verificar a situação da implementação dos ODS por meio de um relatório voluntário sobre os objetivos, que permitem ampliar o debate e construir novas estratégias. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ressaltaram dez objetivos que impactam diretamente crianças e adolescentes. O prazo para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da agenda 2030 começou em 2016, colocando desafios para implantar uma agenda tão significativa em um cenário de crise política e econômica existente (ABRINQ, 2017).

Das cerca de 17,3 milhões de crianças e adolescentes de até 14 anos de idade, o que compreende 40,2% da população, vivem em famílias de baixa renda. Já mais de 5,8 milhões, o que resulta 13,5%, em situação de uma extrema pobreza, o que demonstra a necessidade de debater a pobreza, a educação e as violações de direitos de crianças e dos adolescentes no Brasil (ABRINQ, 2017).

Discute-se sobre os diversos aspectos percorrido pelo desenvolvimento sustentável, envolvendo o crescimento econômico. O modelo econômico capitalista desregulado perpetua diversas formas de exploração do trabalho humano, entre elas, o trabalho infantil. Esse deve ser compreendido como um fenômeno multifacetário que percorreu um longo processo histórico desde

os olhares das famílias até os das instituições em suas práticas de repressão e vigilância (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009).

O trabalho infantil é, portanto, considerado qualquer forma de exercer atividades econômicas, existindo ou não estratégia de sobrevivência ou caráter de trabalho, seja remunerada ou não, desde que não compreenda os limites de idade mínimo para atividades de trabalho que estão previstos na legislação (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018).

Essa perspectiva crescente de capital inclusivo, sustentável, que é preconizado pelo objetivo do desenvolvimento sustentável nº 8 objetiva elevar a produtividade de mercado, aumentar a renda *per* capital dos núcleos familiares, reduzir as taxas de desempregos e ainda desenvolver iniciativas para gerar renda para indivíduos e promover o trabalho apenas em condições decentes, demonstrando a importância das pautas que envolvem o Direito da Criança e do Adolescente.

Entre as metas previstas na agenda dos ODS, além do combate e erradicação do trabalho forçado, do tráfico de pessoas, da escravidão contemporânea, aborda-se a eliminação e a proibição das piores formas de trabalho infantil e, ainda, a extinção deste em todas suas formas até 2025, como meio de concretizar a proteção integral de crianças e adolescentes. Essa é uma meta fundamental para a agenda da infância e da adolescência, que prevê políticas públicas para o enfrentamento do trabalho infantil (ABRINQ, 2017).

Em 2016, existiam mais de 2.4 milhões de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. Isso considerando uma soma dos dados manipulados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que excluiu dos dados cerca de 716 mil

crianças e adolescentes que trabalhavam em afazeres domésticos ou para consumo próprio, ainda que essas atividades se enquadrassem na violação de direito (IBGE, 2018).

A compreensão do trabalho infantil abrange diversos ângulos, dentre eles, políticos, econômicos e culturais. A pobreza é uma das grandes causas do trabalho infantil, considerando que há uma imposição social por solidariedade ao grupo familiar, com a finalidade de compensar o peso econômico da criança e do adolescente no ambiente familiar. Contudo, essa prática apenas garante a manutenção da pobreza, diminuindo as vagas de trabalho e impedindo “definitivamente o acesso ao trabalho dos membros adultos das famílias” (VERONESE; CUSTÓDIO, 2009, p. 110). Essa forma de exploração desenvolve uma precarização das relações de emprego, impactando em carências econômicas e desigualdade social. Há o desemprego de adultos e até mesmo a diminuição de vagas disponíveis, considerando que essas passam a ser ocupadas por crianças e adolescentes em situação de exploração.

Ademais, os mitos culturais buscam ainda ocultar essa forma de violência contra a criança e o adolescente. A sociedade ainda fortalece discursos incompatíveis com a perspectiva de direitos humanos, que enobrece o trabalho desde cedo e se dissemina, colocando o trabalho como um cumpridor de um papel disciplinador. Os mitos ressaltam que é “trabalhar desde cedo acumula experiência para trabalhos futuros”, que “é melhor trabalhar do que usar drogas”, que “é melhor trabalhador do que roubar”, que “o trabalho da criança ajuda a família”, entre outros,

que objetivam a naturalização dessa exploração de direito (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 82).

O trabalho infantil acarreta consequências prejudiciais ao desenvolvimento humano de crianças e adolescente. Isso porque considerando as “[...] diferenças físicas, biológicas e anatômicas das crianças, quando comparadas aos adultos, elas são menos tolerantes a calor, barulho, produtos químicos, radiações, etc., isto é, menos tolerantes a ocupações de risco, que podem trazer problemas de saúde e danos irreversíveis” (KAUSSOF, 2007, www.scielo.br).

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 8 reafirma e fortalece um compromisso da sociedade e dos governos com a prevenção e erradicação do trabalho infantil, tornando necessário o aprimoramento de políticas públicas por meio de ações estratégicas e articuladas entre os órgãos que compõem o sistema de garantia de direitos.

2. As Políticas Públicas de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil

O objetivo de prevenir e eliminar não só as piores formas como ainda todas as formas de trabalho infantil até 2025 são fundamentais para garantir a proteção integral das crianças e adolescentes e concretizar seus direitos fundamentais. Para tanto, se estabelece políticas públicas para a prevenção e erradicação do trabalho infantil.

[...] políticas públicas são respostas do poder público a problemas políticos. Ou seja, as

políticas designam iniciativas do Estado (governos e poderes públicos) para atender demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva. As demandas sociais sempre estão além da capacidade de atendimento por parte dos órgãos públicos (SCHDMIT, 2018, p. 122).

No Direito da Criança e do Adolescente, as políticas públicas são formuladas de forma descentralizadas, pois necessita-se uma proximidade com a comunidade. Isso porque quanto mais próximo do destinatário final, maior a possibilidade do êxito de uma política pública, considerando que pressupõe uma construção democrática em um espaço local (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2018).

Existe, portanto, fluxos de notificação e encaminhamento sistematizados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para os demais órgãos quando é constatada uma violação de direito. Isso ocorre até mesmo para a execução das demais políticas de atendimento, com a finalidade de garantir os direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

É importante ressaltar que o conhecimento do contexto local sobre incidência de trabalho infantil é fundamental para o processo de definição das ações estratégicas e planejamento das políticas públicas. Os municípios possuem particularidades que necessitam ser identificadas, entendidas e estudadas, o que ocorre por meio de diagnósticos, procedimentos e grupos focais que permitam uma visão das necessidades locais (MOREIRA, 2020).

O diagnóstico permite uma compreensão qualitativa e quantitativa do cenário do trabalho infantil no Brasil, principalmente

quanto as complexidades existentes, entre elas, de gênero, valores culturais e étnicas. Assim, permite-se a definição de ações estratégicas intersetoriais e integradas para enfrentar o trabalho infantil (SOUZA, 2016).

Nesse raciocínio, os responsáveis pela implementação e pela formulação das políticas públicas devem se pautar nas dimensões que respaldam a sustentabilidade e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (GOMES; FERREIRA, 2018). Para enfrentar o trabalho infantil, as políticas públicas envolvem muito mais que o afastamento da criança e do adolescente do ambiente de trabalho a partir da identificação, em consonância com os demais objetivos, existe um fluxo de encaminhamento da família, da criança e do adolescente para programas de atendimento, da assistência social e transferências de renda para a superação da realidade, muitas vezes de pobreza, que colocou a criança e o adolescente na situação de exploração.

As políticas públicas socioassistenciais, por meio de uma articulação que envolve o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa Bolsa Família possibilita uma distribuição de renda para o enfrentamento da pobreza por meio da garantia de uma renda mínima que impõe a obrigação de manter a frequência escolar, o acompanhamento sanitário e o afastamento de atividades de trabalho, o que garante a prevenção dessa violação de direito.

A pobreza e a evasão escolar, além de causas de trabalho infantil, são pautadas como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, pois busca-se a construção da erradicação da pobreza e a garantia do acesso à educação como forma de efetivar os

direitos das crianças e adolescentes e melhorar a qualidade de vida.

Assim, as políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil se integram e se articulam entre os diversos áreas, entre eles, da saúde, da assistência social, da educação e dos demais órgãos de atendimento que trabalham em rede para enfrentar às violações de direitos e garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Isso se efetiva por meio de uma perspectiva de rede e cooperação com a atuação integrada e articulada entre os atores sociais envolvidos no enfrentamento do trabalho infantil.

CONCLUSÃO

É possível verificar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que prevê uma agenda de metas e objetivos a serem concretizados até 2030. Entre esses, muitos impactam diretamente na qualidade de vida e nos Direitos da Criança e do Adolescente. Entre as abordagens, há o enfrentamento de uma das mais perversas formas de exploração do trabalho humano, qual seja, o trabalho infantil, que é fortalecido em um cenário de desigualdade social, omissão de direitos fundamentais de crianças e adolescentes e pelo capitalismo perverso desregulado.

O trabalho infantil é compreendido por fatores políticos, econômicos e culturais, tendo a pobreza e os mitos que os colocam em uma condição de naturalização como grandes causas. Entretanto, essa prática causa consequências prejudiciais ao desenvolvimento humano de crianças e adolescentes, necessitando de ações estratégicas para o seu enfrentamento.

Nos termos da Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 8, que objetiva a eliminação e a erradicação não só das piores formas, como de todas formas de trabalho infantil até 2025, se desenvolve políticas públicas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, que envolvem uma atuação articulada e integrada entre os diversos órgãos do sistema de garantia de direitos. Assim, busca-se não apenas a identificação e o afastamento das crianças e dos adolescentes do trabalho, mas por meio das políticas públicas de atendimento, da assistência social e pelos programas de transferência de renda, se busca uma mudança na realidade local.

REFERÊNCIAS

ABRINQ. **As crianças e os adolescentes nos ODS: marco zero** dos principais indicadores brasileiros. São Paulo: Abrinq, 2017.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa Moreira. Estratégias Municipais para o Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. *In: XXVII Encontro Nacional do CONPEDI*, 27, 2018, Salvador. Anais eletrônicos. Salvador: UFBA, 2018.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multideia, 2009.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, v. 9, n. 2, p. 155-178, 2018.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: trabalho infantil 2016.2018. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>.

Acesso em: 30 jun. 2020.

KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil?. **Nova econ.**, Belo Horizonte , v. 17, n. 2, p. 323-350, Aug. 2007.

MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. **As estratégias e ações de políticas públicas para a erradicação da exploração sexual comercial nos municípios brasileiros no contexto jurídico e político da teoria da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.** 2020. 291 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável:** dos ODM aos ODS. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>. Acesso em: 27 jun. 2020.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018.

SOUZA, Ismael Francisco de. **O reordenamento do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI):** Estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil. 2016. 277 f. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.

VERONESE, Josiane Rose Petry; CUSTÓDIO, André Viana. **Trabalho infantil:** a negação do ser criança e adolescente no Brasil. Florianópolis: OAB editora, 2007.

CAPÍTULO 8

ODS, COVID-19 e a Proteção Social de Crianças e Adolescentes: A Experiência Europeia

Dra. Antonia Picornell-Lucas

Introducción

La Agenda Global para el Trabajo Social y Desarrollo Social (2012), documento elaborado por la Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS), la Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social (AIETS) y el Consejo Internacional de Bienestar Social (CIBS), comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible(ODS) y con los derechos humanos, plantea que la violencia, los sistemas económicos neoliberales opresores y las grandes catástrofes naturales conducen a la pobreza y a la desigualdad social.

Por su parte, laAlta Comisionada para la Agenda 2030 del Gobierno de España, en la XXXV Reunión Círculo de Economía en 2019, manifestaba: “no solo enfrentamos un calentamiento ambiental, sino también social: las sociedades se fragmentan, la desigualdad aumenta y no comprendemos el futuro”.

Ambas observaciones ponen de manifiesto que no se puede renunciar a una sostenibilidad en favor de otra; por ejemplo, priorizar la económica frente a la ambiental o a la social, sino que, para conseguir un desarrollo humano integral, para “asegurar que nadie se quede atrás”, como afirma la Agenda 2030, hay que preservar todos los ámbitos de la vida humana. Es así como la protección social, entendida en forma de justicia social y solidaridad, ha de llegar a todas las personas y grupos que forman

las heterogéneas sociedades. Sin embargo, el informe global sobre el cumplimiento de los ODS (Sachs et al., 2019) apunta que ningún país del mundo estaba en vías de alcanzar los 17 ODS para el 2030.

La Unión Europea (UE), en dicha transición hacia la sostenibilidad, se ha esforzado por alentar a mantener compromisos conjuntos entre los países en transporte, energía, planificación urbana, cooperación al desarrollo y nuevos enfoques para erradicar la pobreza. Y, aunque lentamente, se han logrado progresos en la erradicación de la pobreza y la exclusión social y en la garantía ciudadana de un bienestar social para los ciudadanos, aunque siguen existiendo retos pendientes como la energía limpia y la conservación de mares y océanos (Comisión Europea, 2019). Esta misma institución señala cinco ámbitos en los que ha de seguir trabajando la UE de manera especial: el consumo y la producción sostenibles; la investigación e innovación; el clima y la energía; la alimentación, la agricultura y ordenación del territorio y las políticas de cohesión.

Sin embargo, la crisis sanitaria mundial actual (Covid-19) está suponiendo que ese lento progreso de la UE hacia la consecución de los ODS se esté ralentizando todavía más; impactando tanto en las economías como en el medio ambiente, en las personas y en los grupos más vulnerables. Como manifiesta Naciones Unidas (2020a), el coronavirus (SARS-CoV-2) está produciendo efectos adversos: consecuencias devastadoras en la salud, actividades económicas suspendidas, menores ingresos familiares, escuelas cerradas, aumento de la violencia contra las mujeres y los niños y niñas, poblaciones sin acceso al agua, etc., de

manera especial en los países con sistemas de protección débiles o ausentes.

Estas consecuencias paralelas ocasionadas por la pandemia sanitaria están generando situaciones de desigualdad, condicionando la cohesión social y el desarrollo humano. Por eso, ahora más que nunca, es un desafío para la agenda política de la UE y de sus países miembros. Implica poner en marcha planes de desarrollo comunitario para hacer frente al aumento de la desigualdad social y a la exclusión; porque “o homem tem direito à felicidade e cabe ao Estado criar as condições para que esta seja alcançada” (Picornell-Lucas y Belchior, 2019, p. 24). La UE y sus Estados miembros tienen la responsabilidad de proteger a los ciudadanos-as, especialmente a los más vulnerables, como son los niños, niñas y adolescentes; y garantizar la cobertura de sus necesidades básicas, sus derechos, autonomía y libertad.

Niños, niñas y adolescentes cada día más vulnerables

El último país europeo visitado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos ha sido España, a comienzos del año 2020. Y en su Declaración, Alston (2020) expresó que el gobierno español aún tiene enormes desafíos, tras la recesión sufrida hace más de una década, y necesita comprometerse significativamente con la defensa de los derechos sociales. Con una de las tasas de desigualdad más altas de la Unión Europea y por encima de la media del conjunto de este grupo de países -según datos publicados por Eurostat en 2017-, la burocratización y la escasa

inversión en Servicios Sociales, Educación y otros sistemas de protección social acentúa la incapacidad del gobierno español para enfrentarse a las altas tasas de pobreza existentes.

La crisis económica del 2008 puso en tensión la justicia social en todos los países de la UE. Sumada a ella, la crisis sanitaria ha llegado produciendo una grave inestabilidad mundial, con un aumento de la pobreza y la exclusión social, desafiando la protección social de las familias europeas y de sus hijos e hijas. La estructura del pilar europeo de derechos sociales se está resintiendo, aunque con diferentes escenarios de inseguridad entre las regiones. El pleno empleo, la seguridad económica y la reducción de las desigualdades se están viendo afectados; influyendo de manera más acuciada en las familias que ya se encontraban en riesgo con anterioridad a esta emergencia sociosanitaria.

La construcción de sociedades justas es una de las finalidades de la Agenda 2030 y los ODS. Y el Índice anual de los ODS¹⁹, que proporciona un ranking por países en función de su posición en cada uno de ellos, sitúa a los países europeos entre los primeros puestos de la clasificación mundial. Sin embargo, algunas familias con hijos-as, especialmente las del Este y Sur de Europa (Bulgaria, Rumanía, Letonia, España, Italia), aún tienen que realizar equilibrios vitales. La pobreza infantil, a pesar de su lenta reducción, sigue siendo un problema persistente en algunos de estos países, con ratios muy altas en Irlanda, Portugal y España (EAPN, 2020). Según el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2019), el riesgo de pobreza y/o exclusión social afecta al 28,1% de

¹⁹ <https://sdgindex.org/>

los niños-as españoles y un 6,5% vive en situación de carencia material severa, superando la media de la UE. Pobreza severa que, en las actuales circunstancias, podría aumentar un 15% si no se ponen en marcha, y con rapidez, medidas que prioricen a la infancia y adolescencia (Save the Children, 2020a).

Sin embargo, como afirma Vicens Navarro (2020, p. 2), “esta elevada pobreza es parte de la realidad ocultada que no aparece en el discurso oficial del establishment político-mediático del país”. Sugiere una debilidad en las estrategias de protección, legislativas y económicas, tanto europeas como nacionales, que, a pesar de los progresos y del interés por lograr una Europa justa, no pueden garantizar el bienestar de la población y la atención integral del niño-a, viéndose amenazado el logro del ODS1: poner fin a la pobreza y del ODS10: reducir la desigualdad.

Estas situaciones de vulnerabilidad se han agravado con la pandemia sanitaria, golpeando las condiciones socioeconómicas, laborales y sanitarias de la población y, en consecuencia, afectando al bienestar de los niños y niñas. Las medidas de prevención de la transmisión del virus adoptadas por los Estados miembros, basadas en la higiene, el confinamiento y el cierre de los centros escolares, han reforzado problemas como el aumento de las desigualdades educativas y la violencia -intrafamiliar y online- y han aparecido otras dificultades como el empeoramiento de la salud mental de los niños y niñas.

Las políticas europeas de educación y formación, a través de su marco estratégico de cooperación Training and Europe ET2020²⁰, buscan fomentar una educación incluyente, es decir, garantizar el desarrollo de todos los niños y niñas, y en especial el de aquéllos cuyas familias presentan dificultades sociales. Además, la Comisión Europea, a través del Plan de Acción de Educación Digital (2018-2020)²¹, define varias prioridades para los Estados Miembros – aprendizaje permanente, inclusivo e innovador; libre movimiento de estudiantes; cooperación transfronteriza- con el fin de conseguir una educación digital inclusiva y de calidad en un Espacio Europeo de Educación.

Desde estas premisas, y para intentar asegurar la continuidad de la educación de los niños-as durante la actual crisis, los sistemas educativos europeos han impulsado medidas concretas relacionadas con el calendario escolar, las actividades lectivas y recursos para el aprendizaje en línea,tales como plataformas online, materiales didácticos virtuales, tutoriales, juegoscreativos y otros formatos para el aprendizaje como la televisión o las redes sociales -Facebook, Instagram...- ; pero también webinars, MOOCs y otros cursos de formación para el profesorado. De hecho, según una encuesta realizada al profesorado por SchoolEducation Gateway (2020), en la que han participado casi 5000 profesores-as de 40 países del continente europeo, el 66.9% manifiesta haber hecho uso de la

²⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN)

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0022&from=EN>

enseñanza online por primera vez en esta ocasión, con un incremento del estrés laboral para casi la mitad de ellos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por desplegar de pleno una innovación tecnológica para luchar contra la pandemia sanitaria y dar continuidad a las interacciones sociales, no se puede hablar de sistemas educativos justos. “El mundo se encuentra en medio del trastorno más inaudito de la historia de la educación”, afirma la Directora de la UNESCO; fracturas sociales y digitales, discriminación, estereotipos, alienación hacen que los niños-as pierdan oportunidades de aprendizaje (UNESCO, 2020a, p. 7).

El proceso de enseñanza-aprendizaje en los hogares ha sido diferente para cada niño-a, en función de sus circunstancias personales y familiares. La falta de conectividad y accesibilidad a las tecnologías de algunos niños-as, así como las capacidades digitales de progenitores y profesorado han favorecido la estigmatización, profundizando la brecha para acceder a las oportunidades educativas en igualdad de condiciones. Según el Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI; Digital Economy and Society Index) de la Comisión Europea (2020), que mide el grado de digitalización de los países de la UE, Dinamarca, Suecia, Luxemburgo, Letonia y España tienen el récord más alto en conectividad a internet; de hecho, en este último país los hogares con acceso representan el 94.1%. A pesar de ello, el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil (2020) informa de la existencia de un 9.2% de hogares españoles con niños-as sin acceso a internet y con conexión solo a través del móvil, lo que supone dificultades para acceder en igualdad de

condiciones a las aplicaciones virtuales y a las tareas escolares y disminuye las posibilidades de los niños-as de interactuar con sus iguales.

A esta dificultad se han sumado otras como la falta de un lugar concreto en el hogar donde estudiar, el insuficiente apoyo de sus progenitores -por falta de habilidades o ausencia física-, la carencia de una alimentación equilibrada por el cierre de los comedores escolares o la ausencia de cuidados especiales ante una enfermedad o discapacidad. Impedimentos para el aprendizaje y el rendimiento escolar, y para los que las respuestas gubernamentales han sido improvisadas y aisladas, sin una planificación previa para potenciales emergencias, colocando a los niños-as en situación de exclusión educativa. Se pone de manifiesto una falta de fortaleza de los sistemas educativos europeos y desensibilidad de los gobiernos hacia los niños y las niñas, así como un retroceso europeo para alcanzar una educación equitativa, inclusiva y de calidad (ODS 4).

Ante estas situaciones, UNICEF-Innocenti (Gromadai, Richardson y Reesi, 2020) denuncia que muchos progenitores hubieran necesitado el apoyo de los gobiernos para cuidar de sus hijos-as y apoyarles en sus tareas escolares; medidas de conciliación especialmente dirigidas a aquéllos que no teletrabajaban o cuyos empleos fueron considerados servicios esenciales para mantener el bienestar de la población. Este escenario remite al ODS 5.4, relacionado con la igualdad de género y el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado, acrecentándose durante el confinamiento las horas que las mujeres europeas han invertido en la responsabilidad de los cuidados (European Institute for Gender Equality-EIGE, 2020).

Por otra parte, muchos niños y niñas europeos confinados en sus hogares han manifestado sentirse deprimidos, estresados y con sentimientos de tristeza y soledad, según un estudio que SavetheChildren (2020b) ha llevado a cabo con más de 6000 niños y niñas de Alemania, Finlandia y España, entre otros países. Con cifras similares, los menores de edad españoles, víctimas de hogares vulnerables, han visto empeorar su salud emocional con la pandemia sanitaria en el 72% de los casos (SavetheChildren, 2020a). Aburrimiento, miedo al contagio, inquietud por la muerte, deseo de salir de la situación, tristeza por estar aislados de su familia y amigos-as estaban entre las preocupaciones de los niños-as españoles, aunque manifestaban su alegría por estar en familia a pesar del estricto confinamiento del entorno europeo (Martínez, Rodríguez y Velásquez, 2020). UNICEF (2020) alerta de la interconexión entre la salud mental y el resto de ODS, y afirma que solo podrán alcanzarse los ODS desde un enfoque global ('WholeSociety' approach), promocionando la salud mental de los niños-as desde la transversalidad entre las políticas públicas.

Colateralmente, esta medida drástica también ha afectado a la prestación de servicios y tratamientos sanitarios, por la tensión a la que estas estructuras y sus profesionales han estado expuestos durante la pandemia, acompañada de las prácticas preventivas que los gobiernos adoptaron para evitar los contagios. Así, a pesar del creciente interés, y de los esfuerzos y progresos realizados en Europa para garantizar una vida saludable y un bienestar (ODS3), se ha puesto de manifiesto la debilidad de los sistemas sanitarios de los países europeos. Sin garantías de un acceso en igualdad de condiciones, ha quedado

comprometida la meta 3.8 de los ODS: lograr el acceso universal a los servicios de salud.

El cierre de las escuelas y la situación de confinamiento también ha desafiado al ODS16: Paz y Justicia; y está poniendo en riesgo el cumplimiento de la meta 16.2: poner fin al abuso, a la explotación el tráfico y cualquier forma de violencia y tortura contra los niños-as. Éstoshan estado expuestos a episodios de violencia -física, psicológica y sexual-, familiar y online, condicionando su salud y su bienestar; sin gozar de la protección prevista en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros instrumentos internacionales y nacionales. Según la OMS/Europa, 55 millones de niños-as son objeto de algún tipo de violencia en la región. El *Informe sobre lasituación mundial de lapreención de laviolencia contra losniños 2020* (OMS, 2020) alerta del incremento de llamadas telefónicas por maltrato infantil, detectándose también un aumento en la explotación sexual y en la intimidación cibernética o cyberbullying. Asimismo, otros estudios (ENOC-UNICEF, 2020) revelan que la violencia doméstica y familiar se ha incrementado en los países europeos, y subrayan la falta de coordinación y de enfoques integrales.

Una vida libre de violencia para todos los niños-as es el lemade la Estrategia del Consejo de Europa para los Derechos de los Niños (2016–2021). Se trata de un proyecto que, desde una visión común y con medidas concretas, refuerza el enfoque de los derechos humanos del niño-a y fomenta la participación de todos los agentes sociales para avanzar en la cohesión social, a la vez que contribuyen en el cumplimiento de la Agenda 2030. Igualdad de oportunidades, participación infantil, vida libre de violencia,

justicia amigable y derechos en el entorno digital son las prioridades que se identifican. El Consejo de Europa (2019), en el último informe de evaluación de dicha Estrategia, manifiesta que los Estados miembros deberían realizar reformas legales en el campo de la violencia contra la infancia, así como estudios de riesgo concretos y mayor formación profesional y sensibilización social.

Según el Defensor Europeo del Niño (European Network of Ombudspersons for Children (ENOC)), se han realizado varios encuentros virtuales con organizaciones de la sociedad civil, servicios de protección y representantes gubernamentales de los países de la UE a fin de monitorizar los cambios negativos provocados por el confinamiento en la protección de los niños-as. Y revela que los países cuentan con planes de acción, aunque se necesita de una mayor voluntad política.

Breve apunte sobre los retos para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes

La infancia es uno de los grupos más vulnerables y con una mayor necesidad de atención. Así lo considera también el Relator Alston (2020), quien afirma que “no disponer de un conjunto de políticas más concertado y generoso para eliminar la pobreza infantil generalizada supone tanto un fracaso moral como una herida económica autoinfligida”.

Para luchar contra la desigualdad social en la infancia, Marí-Klose (2019), Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, insiste en la necesidad de una adecuada inversión pública,

tanto a nivel europeo como en cada país en concreto. Sin embargo, las medidas económicas, por si solas, no son suficientes en estos momentos, aun cuando desempeñan un importante rol, sino que es imprescindible una cooperación y solidaridad desde un orden geopolítico internacional que pueda garantizar el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. De esta forma, se estará considerando el principio de cooperación y alianzas mundiales, recogido como una de las 5 Ps de la Agenda 2030 y concretado en el ODS nº 17, como una iniciativa que va a permitir abordar las causas y las situaciones de fragilidad de la infancia y adolescencia desde el diálogo y la promoción de estrategias y buenas prácticas.

Para la UNESCO (2020b, p. 2-3), “una planificación sensible a las crisis implica analizar las capacidades y los recursos actuales para la reducción del riesgo y la respuesta de emergencia... y también requiere que se identifiquen y superen patrones de inequidad y exclusión en la educación, así como prácticas culturales y sociales nocivas”. De acuerdo con estas consideraciones, el bienestar de la infancia y de la adolescencia debe ser entendido desde un enfoque integral; que contemple los derechos de los niños-as, su desarrollo humano, la participación de éstos, la influencia del contexto y la colaboración necesaria para conseguir su bienestar. Indican Ben-Arieh et al (2014) que se trata de un concepto complejo, pues ese bienestar presente de la infancia también influye en su futuro.

Según el diccionario de Ovando (2016: 43-44), hablar de bienestar infantil significa la “promoción de la capacitación de los niños y niñas para que puedan vivir sus derechos de forma plena, así como de su participación y empoderamiento”. Aunque si se alude al bienestar social infantil, se describe como el “desarrollo

integral de los niños y niñas, producto de los esfuerzos y recursos sociales (familiares, comunitarios, estatales) y culturales coordinados para lograr la satisfacción de las necesidades de la infancia y proveer de un ambiente adecuado para su pleno desarrollo y felicidad”. Por lo tanto, no se puede entender el bienestar social infantil unilateralmente, desde una dimensión material y económica, asistencialista en algunos momentos, sino desde la igualdad de oportunidades y el empoderamiento de los niños-as – de los ciudadanos-, incluyendo las relaciones sociales que mantienen los niños, su bienestar subjetivo o hedónico (Casas, 2010).

Y es el paradigma de la protección integral, sobre el que existen amplias referencias bibliográficas, el que reconoce como principio fundamental el superior interés del niño y de la niña; en consonancia con el artículo 3.1 de la Convención de los Derechos del Niño (1989). Para Viana (2008, p. 22), se trata de una teoría que “acabaram por alcançar un status teórico substantivo e orientador da compreensão de valores, principios e regras próprias voltadas para crianças e adolescentes”. Desde esta premisa, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza avisa de que en las actuales circunstancias hay “una falta de referencia al enfoque integrado basado en los tres pilares de las Recomendaciones sobre la Inversión en la Infancia: recursos, servicios y participación adecuados” (EAPN, 2020, p. 14).

No se pueden garantizar avances si únicamente se tienen en cuenta las iniciativas de los gestores políticos, de las empresas sociales o de los profesionales; pues, aun cuando desempeñan un rol importante en el apoyo de medidas orientadas al desarrollo infantil -especialmente en relación con estrategias económicas-, la

sostenibilidad del bienestar infantil añade un concepto de empoderamiento y de participación de los niños-as en las decisiones. Para Sarmiento (2010), la participación infantil, como respeto por la identidad individual, debe ser considerada como una exigencia del bienestar de la infancia y adolescencia, desde una visión dinámica de los derechos de los niños-as.

Estamos ante una crisis de derechos humanos (Naciones Unidas, 2020b), y en este momento los Estados miembros deben priorizar políticas públicas transversales a nivel global, europeo, respetando la libertad individual y desde una perspectiva de inclusión social y de derechos. Es una manera de reconocer a los niños-as como ciudadanos activos en el marco de la planificación de las políticas de protección de la infancia y adolescencia. Velar por la seguridad de los niños-as y protegerles significa empoderarles.

Conclusiones

La Comisión Europea (2019) situaba el año pasado a los Estados miembros de la UE con altas puntuaciones en casi todos los ODS, y con la máxima en el ODS1: poner fin a la pobreza; y en peor situación en la consecución del ODS12: consumo y producción sostenibles y del ODS14: uso sostenible de los océanos y recursos marinos.

Un año después, el cambio hacia una sostenibilidad social y ambiental se ha replegado; demostrando los sistemas de protección europeos su fragilidad. La lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad, así como el crecimiento económico se han visto desestabilizados en la UE, y en todo el mundo, por el

impacto de una emergencia sanitariaglobal: la Covid-19. La UE y los Estados miembros, a pesar de las opiniones dispares de algunos países por las medidas globales que se están adoptando, están protegiendo a la ciudadanía del impacto de esta crisis, que ha afectado a todos los sistemas de protección social -empleo, vivienda, educación, sanidad, servicios sociales-. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto que, además de las implicaciones sanitarias, los efectos económicos han impactado principalmente en los grupos más vulnerables de la población, situándolos en riesgo de exclusión social.

Entre ellos se encuentran los niños y niñas, cuyas vidas ya sufrieron el impacto de la crisis económica del 2008; y que, de nuevo, han visto agrandarse sus limitaciones para acceder a los servicios públicos de protección con las oportunidades justas. La educación, la sanidad, el ocio, la participación, entre otros derechos, han estado restringidos durante el período de confinamiento y en el proceso de desescalada; afectando a la seguridad y al bienestar de todos los niños y niñas, de aquéllos que viven con sus familias, de los migrantes no acompañados y refugiados, de los que residen en un centro de protección,...

Se debería de haber apostado por medidas específicas para una protección integral de la infancia y adolescencia, buscando respuestas consensuadas a los diferentes universos de los niños y de las niñas. Sin embargo, de nuevo la iniciativa social, las organizaciones no gubernamentales, han sido quienes han aportado estudios, información, guías y recursos para minimizar el impacto de la crisis social causada por la pandemia sanitaria. Crisis que está afectando también al cumplimiento de la Agenda

2030. Pues si se busca un desarrollo sostenible, donde no existan desigualdades ni pobreza, con igualdad de género y sin violencia, es indispensable el respeto por los derechos humanos del niño-a; de otro modo no podremos hablar de Estados de Bienestar en los países de la UE ni de cohesión social. ¿Qué ocurrirá en los próximos años?

REFERÊNCIAS

ALSTON, P. (2020). *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020*. https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25524&LangID=S#_ftnref8

CASAS, F. (2010). Indicadores sociales subjetivos y bienestar en la infancia y adolescencia. En G. González-Bueno, M. Bredow y C. Becedóniz. *Propuesta de un sistema de Indicadores sobre Bienestar Infantil en España*, 34-51. Madrid: UNICEF-Comité Español.

COMISIÓN EUROPEA (2019). *Documento de reflexión. Para una Europa sostenible de aquí a 2030*. COM (2019) 22 de 30 de enero de 2019.

CONSEJO DE EUROPA (2019). *A life free from violence for all children. Report on action taken by the Council of Europe and member States*. <https://rm.coe.int/a-life-free-from-violence-for-all-children-report-on-action-taken-by-t/168098b166>

EAPN (2020). *Putting social rights and poverty reduction at the heart of EU's COVID 19 response*. <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/05/EAPN-EAPN-Assessment-of-2020-Country-Reports-with-alternative-CSRs-4405.pdf>

ENOC-UNICEF (2020). *Ombudspersons and Commissioners for Children's challenges and responses to Covid-19*. <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2020/06/ENOC-UNICEFF-COVID-19-survey-updated-synthesis-report-FV.pdf>

EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (EIGE) (2020). *Beijing + 25: the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*. file:///C:/Users/Antonia/Downloads/20190417_mh0119036enn_pdf.pdf

GROMADAI, A.; RICHARDSONI, D. y REESI, G. (2020). *Childcare in a global crisis: the impact of COVID-19 on work and family life*. UNICEF-Innocenti. <https://www.unicef-irc.org/publications/1109-childcare-in-a-global-crisis-the-impact-of-covid-19-on-work-and-family-life.html>
Marí-Klose, Pau (2019). *La infancia que queremos. Una agenda para erradicar la pobreza infantil*. Madrid: Los libros de la Catarata.

MARTÍNEZ, M.; RODRÍGUEZ, I. y VELÁSQUEZ, G. (2020). *INFANCIA CONFINADA. ¿Cómo viven la situación de confinamiento niñas, niños y adolescentes?* Madrid: Infancia Confinada y Enclave de Evaluación.

<https://www.enclavedeevaluacion.com/wp-content/uploads/2020/05/informe-infancia-confinada.pdf>

Naciones Unidas (2020a). *SHARED RESPONSIBILITY, GLOBAL SOLIDARITY: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19*. <https://unsdg.un.org/es/download/2027/26614>

NACIONES UNIDAS (2020b). *COVID-19 and Human Rights. We are all in this together*.

https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf

NAVARRO, V. (22 de julio de 2020). El gran silencio ensordecedor sobre la pobreza en España. *Público*. <http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2020/07/Pobreza-N0080-vDEF-21.07.20-Edit-6.pdf>

OMS (2020). *Informe sobre lasituación mundial de laprevenición de laviolencia contra losniños 2020*.

<https://apps.who.int/iris/handle/10665/332450>

PICORNELL-LUCAS, A. y BELCHIOR, H. (2019). Os direitos sociais no novo contexto europeu: desafios éticos, políticos e profissionais do serviço social. L. Ramalho; R. Gomes; De Souza, S. y Gomes, F. (Org). *Ciência ou política de controle sobre vidas?* João Pessoa: UFPB, pp. 17-35.

SACHS, J., SCHMIDT-TRAUB, G., KROLL, C., LAFORTUNE, G., FULLER, G. (2019). *Sustainable Development Report 2019*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

SACHS, J., SCHMIDT-TRAUB, G., KROLL, C., LAFORTUNE, G., WOELM, F. (2020). *The Sustainable Development Goals and Covid-19. Sustainable Development Report 2020*. Cambridge: Cambridge University Press.

SARMENTO, M. (2010). Pobreza infantil: Factos, Interpretações e Desafios Políticos. M. Sarmento y F. Veiga (Coords.). *Pobreza infantil. Realidades, desafios y propuestas*, 179-191. Braga, Portugal: Ed. Humus.

SAVE THE CHILDREN (2020a). *Infanciaenreconstrucción. Medidas para luchar contra ladesigualdadenlanuevanormalidad*.

<https://www.savethechildren.es/actualidad/informe-infancia-en-reconstruccion>

SAVE THE CHILDREN (2020b). *The Impact of COVID-19 on children in Europe*.

https://resourcecentre.savethechildren.net/node/17844/pdf/the_impact_of_covid19_on_children_in_europe.pdf

SCHOOL EDUCATION GATEWAY (2020). *Surveyon online and distancelearning*.

<https://www.schooleducationgateway.eu/en/pub/viewpoints/surveys/survey-on-online-teaching.htm>

UNESCO (2020a). *Resumen de seguimiento de la Educación en el Mundo. Inclusión y Educación: Todos sin excepción*. París.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373721_spa

UNESCO (2020b). *Respuesta del ámbito educativo de la UNESCO al COVID-19*. Nº 2-4, abril.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373272_spa

UNICEF (2020). *Salud mental e infancia en el escenario de la Covid-19*. Unicef España.

https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/COVID19_UNICEF_Salud_Mental.pdf

VIANA, A. (2008). Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. *Revista do Direito*, 29, pp. 22-42. UNISC. <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v0i29.657>

Sobre os Autores

Alice Dianezi Gambardella

Socióloga, Mestre e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Pesquisadora PNPd no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba – PPGSS/UFPB. Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social – NEPPS/UFPB e ao Núcleo de estudos, pesquisas e extensão de famílias e políticas públicas – NEF/UNIFESP.

E-mail: alicedigam@gmail.com

ID Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4222-1269>

André Viana Custódio

Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Sevilha - Espanha, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Coordenador Adjunto e Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Coordenador do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens (GRUPECA/UNISC) e Pesquisador do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC). Endereço eletrônico: andreviana.sc@gmail.com.

Ana Rojas Acosta

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP; Pós-doutorado em Serviço Social pela mesma PUCSP; Assistente Social; Professora Associada do Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde – CEDESS da Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP, docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais e do Programa de Pós-graduação no Ensino das Ciências em Saúde da UNIFESP. Líder do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Famílias e Políticas Públicas – NEF/UNIFESP,

Email: ana.rojas@unifesp.br

ID Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1474-0715>

Antonia Picornell-Lucas

Doutora em Educação (Universidade de Salamanca, 2033), graduado em Filosofia e Ciências da Educação (1994) e Graduado em Serviço Social (1992). Atualmente é Professora Titular da Universidad de Salamanca. Fundadora e Presidenta da Red Iberoamericana para la Docencia e Investigación en Derechos de la Infancia [REDidi] (2003). Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Trabalho Social, Políticas Públicas y Direitos da Criança. Grupo de Pesquisa GIR_SEVIN: Sociedade, Educação, Violência e Criança.

E-mail: toi@usal.es

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1735-6666>

Eduardo Rodrigues Viana de Lima

Professor Titular da Universidade Federal da Paraíba e Coordenador do Grupo de Pesquisa Análise Geoambiental e Ordenamento Territorial com apoio de Geotecnologias. É doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho com pós-Doutorado pela Universidad de Sevilla (Espanha-2013). Atualmente é vice-coordenador do Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável da UFPB.

E-mail: <mailto:eduvianalima@gmail.com>

Orcid id: <https://orcid.org/0000-0003-1116-9090>

Emanuel Luiz Pereira da Silva

Doutor e Pós-Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP; Assistente Social e Biólogo de formação; Professor Adjunto do Departamento de Serviço Social e Permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba – PPGSS/UFPB. Vice-líder do

Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social – NEPPS/UFPB, e-mail: emanuel.nepps.ufpb@gmail.com.

Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-5787-6703>

Estêvão Martins Palitot

Professor Adjunto II de Sociologia do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Aplicadas e Educação da Universidade Federal da Paraíba. Professor Efetivo do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da UFPB. Doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba (2010). Possui mestrado em Sociologia pelo mesmo programa (2005) e graduação em Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Paraíba (2003). Tem experiência na área de Antropologia e Sociologia da Cultura, com ênfase em etnicidade e relações interétnicas, atuando principalmente nos seguintes temas: índios potiguara, índios no Ceará, territorialização, fluxos culturais e etnicidade.

E-mail: epalitot@yahoo.com.br

ID Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0129-1239>

Felipe de Souza Brandão

Assistente Social, Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Pós Graduado em Administração e Planejamento de Projetos Sociais. Servidor responsável pela implementação do setor de Vigilância Socioassistencial e do desenho e implementação do Serviço de Proteção Social em Situação de Calamidade e de Emergências de Brumadinho.

E-mail: felipebrum2000@gmail.com

ID Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8773-7096>

Henrique Zeferino de Menezes

Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI) da Universidade Federal da Paraíba. É doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, mestre em Relações Internacionais pelo PPG San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP). Atualmente é coordenador do Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável da UFPB.

E-mail: hzmenezes@ccsa.ufpb.br.

Orcid id: <http://orcid.org/0000-0002-1385-7957>

Higor Neves de Freitas

Mestrando em Direito pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com Bolsa Prosuc Capes Modalidade I. Graduado em Direito pelo Centro Universitário da Região da Campanha (URCAMP). Integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens do PPGD/UNISC. Endereço eletrônico:

<mailto:freitashigor@hotmail.com>

Ismael Francisco de Souza

Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - RS (UNISC), Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina, graduado em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Professor e pesquisador Permanente do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Líder do Grupo de Pesquisa: Direito da

Criança e do Adolescente e Políticas Públicas. Pesquisador do Núcleo de pesquisa em Política, Estado e Direito (NUPED), e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC). Endereço eletrônico: ismael@unesb.net

Marinalva de Sousa Conserva

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ; Pós-doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP; Psicóloga de formação; Professora Titular do Departamento de Serviço Social e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba – PPGSS/UFPB. Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social – NEPPS/UFPB, E-mail: mconserva@uol.com.br
Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-5592-6236>

Neir Antunes Paes

Pós-doutorado pela Escola de Saúde Pública da Universidade do Porto - Portugal (2013). Pós-doutorado pela Johns Hopkins Public Health School - USA (2005). Doutorado em Demografia da Saúde pela London School of Hygiene and Tropical Medicine, University of London (1993). Mestrado em Estatística pela Universidade de São Paulo (1982), Pós-graduação em Demografia pelo CELADE (Centro Latino Americano de Demografia) - Chile, 1983. Graduação em Estatística pela Universidade Católica de Pernambuco (1976). Graduação em Licenciatura Curta em Ciências e Matemática pelo Centro de Ciências do Nordeste (1973). Atualmente é professor Titular da Universidade Federal da Paraíba e atua no Programa de Pós-graduação em Modelos de Decisão e Saúde da UFPB como professor visitante. E-mail: neirpaes@yahoo.com.br;
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0927-9103>

Renata Aparecida Ferreira

Assistente Social, mestranda em Gestão e Políticas Públicas pela FGV e Consultora em Proteção Social do Banco Mundial. Foi Diretora Nacional de Proteção Social Básica e atuou na implementação do SUAS na prefeitura e estado de São Paulo. Dedicou-se a estudos e pesquisas sobre políticas públicas adaptativas no contexto de emergência e pós emergência.

E-mail: Renata.gestaosocial@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1345313937688669>



Este livro foi diagramado pela
Editora UFPB em 2020.