

João Batista Moreira Pinto  
e Carolyne Reis Barros (Orgs)

**DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA  
OS DIREITOS HUMANOS E SOCIOAMBIENTAIS:  
ANÁLISES MULTIDISCIPLINARES**

Belo Horizonte/MG  
Instituto DH  
2016

Capa e projeto gráfico: Rômulo Garcias  
Revisão: Thais Mello de Souza e Francisco de Barros Vilela  
Finalização: Isabella Lima

D441      Desafios contemporâneos para os Direitos Humanos e socioambientais: análises multidisciplinares / João Batista Moreira Pinto, Carolyne Reis Barros (orgs). – Belo Horizonte: Instituto DH, 2016.

190 p.  
ISBN 978-85-93038-00-6

1. Ciências sociais.    2. Direitos Humanos.    3. Direitos Socioambientais. I. Pinto, João Batista Moreira, Barros, Carolyne Reis. II. Título.

CDU 342.7

Bibliotecário responsável: Anderson Roberto de Rezende CRB6 - 3094

Instituto DH:

promoção, pesquisa e intervenção em direitos humanos e cidadania  
Rua Cristal, 89

Bairro: Santa Teresa – Cep: 31010-110

Belo Horizonte – Minas Gerais – Brasil

Tel +55312535-0611 - [www.institutodh.org](http://www.institutodh.org)

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. As opiniões emitidas em trabalhos ou notas assinadas são de exclusiva responsabilidade dos respectivos autores. “Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Não-Comercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.”



João Batista Moreira Pinto  
e Carolyne Reis Barros (Orgs)

**DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS PARA  
OS DIREITOS HUMANOS E SOCIOAMBIENTAIS:  
ANÁLISES MULTIDISCIPLINARES**

Belo Horizonte/MG  
Instituto DH  
2016



# Sumário

<b>APRESENTAÇÃO</b>	7
<b>PARTE I - DESAFIOS NO CAMPO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E SOCIOAMBIENTAIS</b>	9
<b>Neoliberalismo e Meio Ambiente: uma convivência possível?</b> <i>Rogério Márcio Fonseca Vieira</i>	11
<b>Ergologia e Direitos Humanos: relato de experiência com Agentes Penitenciários de Minas Gerais</b> <i>Aline Pacheco Silva</i> <i>Carolyne Reis Barros</i> <i>Daniela Tonizza de Almeida</i> <i>Vanessa Andrade de Barros</i>	27
<b>A Educação Social como perspectiva de intervenção emancipatória na proteção de Crianças e Adolescentes ameaçados de morte no Estado de Minas Gerais</b> <i>Eduardo Lopes Salatiel</i> <i>Rômulo Magalhães Fernandes</i>	39
<b>Entre a proteção do Direito à Moradia e do Direito às Cidades Sustentáveis: uma análise das perspectivas jurídicas que envolvem a ocupação de bens públicos</b> <i>Marcela Vitoriano e Silva</i> <i>Patrícia Meire Vitoriano</i>	57
<b>A questão ambiental numa interface com o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos: desafios e perspectivas</b> <i>Maria Emília da Silva</i> <i>João Batista Moreira Pinto</i>	81

<b>Os Direitos Humanos e a busca de um novo paradigma para a salvaguarda da vida e do planeta</b> <i>Edmilson de Jesus Ferreira</i>	99
<b>PARTE II - DESAFIOS NO CAMPO DOS DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS E SOCIOAMBIENTAIS</b>	117
<b>As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos para o Estado Brasileiro – uma questão de controle de convencionalidade</b> <i>Sérgio Pacheco</i>	119
<b>Os limites da Liberdade de Imprensa e a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil</b> <i>Rômulo Magalhães Fernandes</i>	137
<b>Trajetórias de trabalho de haitianos na região metropolitana de Belo Horizonte: apontamentos iniciais</b> <i>Carolyne Reis Barros</i>	149
<b>Da Tutela Penal do Ambiente como efetivação dos Direitos Humanos de Terceira Geração e o novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica</b> <i>Michel Wencland Reiss</i>	165
<b>Direito Penal Ambiental: fronteiras entre o Direito Penal e o Administrativo</b> <i>Tarcísio Maciel Chaves de Mendonça</i>	179

# APRESENTAÇÃO

Este livro é o resultado de estudos oriundos de diferentes grupos de pesquisa e de intervenção relacionados às diversas áreas dos direitos humanos. Tais estudos foram apresentados e discutidos durante o Seminário Nacional *Os Direitos Humanos como um projeto de sociedade: desafios para as dimensões política, socioeconômica, ética, cultural, jurídica e socioambiental*, realizado em agosto de 2014, na Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte - MG.

Em seu conjunto, os textos aqui publicados tratam dos direitos humanos e, muitos deles, do direito humano ao meio ambiente. Destacam-se aspectos da realidade que podem ser considerados grandes desafios frente ao processo de implementação e efetivação dos direitos humanos, o que motivou o título *Desafios contemporâneos para os Direitos Humanos e socioambientais: análises multidisciplinares*.

Sendo essencialmente políticos, os direitos humanos só podem ser efetivados em um processo político, mesmo que não se dissociem de outras estruturas ou campos de atuação, como o jurídico, o social, o econômico, o cultural, o socioambiental. Não há que se falar em direitos civis efetivos, como o direito à liberdade, sem que os direitos vinculados a esses outros campos também tenham alcançado um nível adequado para todos. Portanto, ao se falar em direitos humanos para todos, ressaltamos que nenhuma sociedade pode ser considerada apropriada no que diz respeito aos direitos humanos, quando sua estrutura é marcada por desigualdades significativas.

Dessa perspectiva decorre nossa opção por iniciar o livro abordando desafios relacionados aos direitos sociais para, na segunda parte, trabalhar questões relacionadas aos direitos civis e políticos. Isso implica uma inversão da forma mais comum de apresentação e vinculação ao tema direitos humanos, característica do campo institucional governamental, tanto no nível nacional quanto no internacional, onde se priorizam os direitos de cunho liberal frente aos direitos sociais.

Essa opção não significa, entretanto, que os direitos civis e políticos, tratados no segundo momento, sejam considerados secundários. Deve-se ter em mente que essa divisão entre direitos civis e políticos, de um lado, e direitos econômicos, sociais e culturais, de outro, foi instituída a partir de um processo sócio-histórico e político e a partir da institucionalização desses direitos por organismos internacionais; e, sobretudo, que não há direitos civis e políticos possíveis sem a efetivação dos direitos sociais. Por isso, nossa opção por iniciar este livro destacando os desafios no campo dos direitos econômicos, sociais, culturais e socioambientais.

Talvez um dos maiores desafios dos direitos humanos no séc. XXI seja resgatar a perspectiva essencialmente política desses direitos. Refletir não apenas sobre a questão sócio-histórica de constituição dos direitos humanos, mas também sobre os processos que envolvem a maior aceitação de alguns direitos em relação a

outros pode ajudar-nos a identificar e melhor compreender os aspectos políticos que envolvem a elaboração e, sobretudo, o processo de efetivação dos direitos humanos nas diversas sociedades.

Nesse sentido, na primeira parte, “Desafios no campo dos direitos econômicos, sociais, culturais e socioambientais”, os textos trouxeram realidades e reflexões em torno de temas centrais como: as consequências do neoliberalismo, em especial para o meio ambiente; o campo prisional e suas contradições; a prática da educação social no contexto da criminalidade; o direito à moradia e as ocupações das chamadas áreas verdes; os princípios e diretrizes de proteção e assistência aos defensores de direitos humanos, por meio do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, com ênfase na realidade dos defensores que se encontram sob ameaça em função de suas atividades relacionadas a lutas ambientais; e, por fim, os desafios da realidade mundial hodierna, sob o prisma dos direitos humanos como um novo paradigma.

A segunda parte do livro, “Desafios no campo dos Direitos Civis, Políticos e Socioambientais”, aportou outros aspectos centrais dos direitos humanos, evidenciando desafios distintos. Tem-se, assim, a análise de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos em questões relativas a violações de direitos humanos civis e políticos no Brasil; as trajetórias de trabalho de migrantes haitianos vivendo na região metropolitana de Belo Horizonte, destacando suas dimensões psicossociais; a questão do aprimoramento da tutela do Estado em relação ao ambiente, analisando os parâmetros construídos a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal e de novos desafios para um Direito Penal Ambiental, em interface com o Direito Administrativo.

Evidentemente, os desafios aqui retratados e analisados, sendo interligados, evidenciam a interdependência dos direitos humanos e a indivisibilidade entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais, culturais e socioambientais.

Dessa forma, já na organização deste livro, buscou-se destacar que os direitos humanos são interligados, interdependentes e indivisíveis, ressaltando-se o potencial da questão ambiental para a compreensão dessa vinculação entre os desafios sociais e os desafios políticos para a efetivação do conjunto dos direitos humanos para todos.

Esta publicação e o seminário do qual é resultado contaram com o apoio do CNPq, da CAPES e da FAPEMIG. Agradecemos aos membros do grupo de pesquisa *Direitos Humanos, Meio Ambiente e Sustentabilidade*, que muito contribuíram para a realização do seminário, à Escola Superior Dom Helder Câmara, pelo apoio institucional, e ao Instituto DH, pelo apoio para a publicação.

João Batista Moreira Pinto  
Carolyne Reis Barros



## **PARTE I**

# **DESAFIOS NO CAMPO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E SOCIOAMBIENTAIS**



# NEOLIBERALISMO E MEIO AMBIENTE: UMA CONVIVÊNCIA POSSÍVEL?

Rogério Márcio Fonseca Vieira<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Atualmente, um grande desafio se faz presente: o de proteger o meio ambiente das degradações impostas por uma sociedade que tem como referência as relações de consumo. O fato de o consumo ser o eixo de sustentação da economia de um povo não seria o problema, mas sim o consumismo<sup>2</sup>, talvez o grande responsável pelo esgotamento dos recursos naturais necessários à perpetuação da vida na Terra.

Ao longo da história da humanidade, a evolução dos sistemas econômicos de produção gerou diversos impactos na natureza, e suas consequências nunca foram tão deletérias como hoje. Os acúmulos progressivos das degradações manifestam-se agora de maneira importante, agravados pelo aumento da população, contingente que exerce uma pressão cada vez maior sobre a natureza, e, principalmente, pela popularização do estilo de vida capitalista, cuja mola propulsora é o consumo.

A preocupação com os impactos gerados pela ação do homem na natureza levou a humanidade a promover debates internacionais, com intuito de buscar soluções mitigadoras a essas questões. Contudo, os mecanismos e as estratégias propostos para barrar a degradação ambiental deparam-se com vários limitadores, cujas origens encontram-se nos interesses econômicos.

As legislações específicas para proteção ao meio ambiente muitas vezes encontram-se em tensão com aquelas que garantem o desenvolvimento econômico. Neste contexto, o modelo de Estado é determinante para se estabelecer como serão tratadas as relações entre estes dois princípios, o econômico e o ambiental.

Atualmente, percebemos uma superveniência do modelo de Estado Neoliberal ao Estado Ambiental, onde as leis de proteção ao meio ambiente têm a devida efetividade. No modelo econômico neoliberal, a intervenção do Estado é mínima,

---

1 Psicólogo. Especialista em Direitos Humanos pelo Instituto Santo Inácio de Loyola/Belo Horizonte, MG. Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Funcionário Público.

2 Segundo Luiz (2005), o consumismo é uma das características marcantes da sociedade. Sua principal função se volta para a própria essência do capitalismo, ou seja, a venda de produtos e serviços com vistas à apropriação do lucro. Ocorre que, se a ideologia do consumo se vincula a interesses mercadológicos, o seu grande sucesso, bem como suas consequências, transcende questões de natureza meramente econômica.

deixando a cargo do mercado o controle destas relações. Neste modelo, a economia é a grande reguladora das diretrizes da sociedade, sendo o Estado legitimador destas.

No presente artigo, objetivamos conceituar o modelo econômico neoliberal, apontando como este lida com o tema meio ambiente. Procuraremos responder se é possível conciliar o modelo econômico neoliberal com a proteção ao meio ambiente, apresentando o desenvolvimento econômico sustentável como um caminho para refletir sobre o problema.

## O LIBERALISMO

A fim de construirmos um fio condutor até a conceituação do que venha a ser o neoliberalismo, é importante definirmos antes o que é o liberalismo, sua origem e características. Esta definição é importante, uma vez que o neoliberalismo, a grosso modo, é um desdobramento do modelo liberal com uma outra roupagem.

O termo “liberal”, segundo Filomeno (2000), é bastante diverso, já que pode se referir a uma série de situações, como regimes, economias, ideologias e outros. Enquanto regime político e econômico, surgiu no século XVII e vigorou entre os séculos XVIII e XIX, pregando a liberdade econômica e a não intervenção do Estado na economia, além da defesa da propriedade privada e do estado de direito. Seus principais pensadores foram John Locke (1632 -1704) e Adam Smith (1723-1790). Segundo Woods citado por Mises (2010, p.20), “ o liberalismo Clássico defende a liberdade individual, a propriedade privada, o livre comércio e paz – os princípios fundamentais dos quais todo resto do programa liberal pode ser deduzido”.

Para fins deste artigo, abordaremos o liberalismo sob duas perspectivas, a da política e a da economia, como nos esclarece Filomeno:

Enquanto acepção exclusivamente política, o liberalismo refere-se à liberdade-participação, em contraste total com a concentração do poder política representada pelo absolutismo monárquico. O Liberalismo Econômico nasceu com a decadência do regime econômico mercantilista e o surgimento da chamada “burguesia”. Seus postulados principais são a livre iniciativa e a livre concorrência, em princípio sem qualquer interferência do Estado (*laissez faire, laissez passer, laissez vivre*) (FILOMENO, 2000, p.151).

Como fato histórico, o liberalismo não deve ser visto como um fenômeno isolado. Sua ocorrência pelo mundo apresentou características particulares, dependendo de onde foi implantado, mas de qualquer forma os estudiosos ressaltam que em sua íntegra ele nunca existiu. Wood (2012) afirma que mesmo na Inglaterra, país considerado o berço das ideias liberais, os objetivos do liberalismo não foram totalmente atingidos.

A constatação de Wood (2010) aponta para o fato da perenidade dos modelos econômicos e sociais e para o fato de que cada modelo, mesmo que hegemônico, possui em sua estrutura a semente dos seus sucessores.

Entendidas algumas características essenciais do liberalismo, passaremos agora à conceituação do que vem a ser o neoliberalismo, conceito fundamental para o esclarecimento do nosso problema de pesquisa, qual seja, se há a possibilidade de conciliação entre o modelo econômico neoliberal e a preservação do meio ambiente.

## O NEOLIBERALISMO

Segundo March (2012), o neoliberalismo tem suas origens em meados do século XX, em um contexto de estagnação do estado fordista, tendo como questionamento o modelo econômico keynesiano<sup>3</sup> vigente. Dentre os principais pensadores deste modelo encontramos Friedrich Von Hayek (1944-2000) e Milton Friedman (1962).

O modelo econômico neoliberal possui características peculiares, sendo a pouca intervenção do Estado a mais marcante delas. Para Heynen (2007) citado por March (2012), o neoliberalismo é um modelo não só econômico, mas também político, que questiona a intervenção do governo no mercado e nas relações econômicas, negando-as veemente. Como descrito anteriormente, essa seria a mais marcante característica desse sistema; contudo, outros aspectos conceituais podem ser ressaltados, como veremos nas definições de neoliberalismo apresentadas.

Em um sentido mais aprofundado, Castree (2008) citado por March (2012) define que o neoliberalismo não só é uma filosofia econômica hegemônica, mas também um modelo de governança abrangente que busca transformar as determinações do mercado em uma condição natural da vida das pessoas. Já Jessop (2002 apud MARCH, 2012, p.140), define o neoliberalismo como um “modo dominante de regulação pós-keynesiana”.

Fato é que March (2012) nos aponta que independentemente da sua conceituação como ideologia ou como modo de governança, o neoliberalismo, desde sua implementação na década de 1970, evoluiu como uma reação ao keynesianismo, cujas características intervencionistas por parte do Estado são mais acentuadas.

---

3 É importante entendermos que antes do estabelecimento do modelo neoliberal, logo no início do século XX, em um contexto de crise econômica, marcada pela Grande Depressão econômica de 1929, nos Estados Unidos, teremos o advento do keynesianismo. O keynesianismo, proposto pelo economista inglês John Keynes (1883-1946), foi uma tentativa de se conter a crise vigente na época, defendendo a intervenção estatal na economia, restrição da livre iniciativa/concorrência, afirmando a necessidade do Estado assumir um papel de controlador do crescimento econômico e das garantias sociais de vida.

## O MEIO AMBIENTE

Após apresentados os conceitos de neoliberalismo, veremos agora o conceito de meio ambiente. Tomaremos como base as definições encontradas na doutrina ambiental brasileira e nas legislações nacionais que versam sobre o assunto.

Em função da multiplicidade de definições, existe uma dificuldade de estabelecer o que é meio ambiente. Segundo Costa (2010), a dificuldade se instala porque deve ser considerada a época em que este conceito é estabelecido e a diversidade de pessoas a que ele serve. Assim, poderemos encontrar vários entendimentos sobre o que é meio ambiente. Para Silva:

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do meio ambiente, compreensiva dos recursos naturais. (SILVA, 2009, p.20).

Silva (2009) deixa claro que o meio ambiente é composto por aspectos distintos, como o artificial, o cultural e o natural. O meio ambiente do trabalho, por exemplo, pertenceria ao escopo do meio ambiente artificial.

Fiorillo (2012) acompanha o entendimento de Silva (2013), mas separa o meio ambiente do trabalho do meio ambiente artificial:

Constitui, meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e nas ausências de agentes que comprometem a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetista, servidores públicos, autônomos etc.). (FIORILLO, 2012, p.81-82).

Na tentativa de encontrar uma característica que esteja presente em todos os conceitos, Costa (2010) assinala que o antropocentrismo é um deles. Contudo, alguns autores já discutem a necessidade da superação das concepções antropocentristas na definição de meio ambiente.

Já Antunes (2014) cita a resolução n.37/7, de 1982, das Organizações das Nações Unidas (ONU), como um texto jurídico que pretende superar o antropocentrismo, que explica que “toda forma de vida é única e merece ser respeitada, qualquer que seja sua utilidade para o homem, e, como sua finalidade de reconhecer aos outros

organismos vivos este direito, o homem deve se guiar por um código moral de ação” (ONU, 1982).

Segundo Costa (2010), a lei n. 6.938, de 1981, estabeleceu uma definição de meio ambiente limitada, até porque naquele tempo a defesa do meio ambiente não era prioritária para o governo. Assim, o meio ambiente para a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (6.938/81) foi definido, em seu artigo 3º, como segue:

Art.3 para fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem, física, química e biológica, que permite abrigo e rege a vida em todas as suas formas. (BRASIL, 1981).

De acordo com Costa (2010), o conceito de meio ambiente cunhado por essa lei foi inédito, uma vez que o assunto não era prioridade na época e - mesmo que o texto se referisse à legislação, não explicitando diretamente o ser humano em seu conteúdo - foi privilegiada a defesa do direito à vida, que garantia ao proteger o meio ambiente.

## **HISTÓRICO DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE**

Segundo Costa (2010), é comum que a preocupação com a proteção ao meio ambiente só surja depois da ocorrência de tragédias ambientais. Um exemplo disso é o caso americano dos pesticidas na década de 60, que vitimou milhares de pessoas, para só em seguida, em 1970, gerar normas de uso destes venenos nas lavouras daquele país, até o banimento do seu uso por completo. Assim, os Estados Unidos “foram um dos primeiros países a criar agências de proteção ao meio ambiente” (COSTA, 2010, p.37).

A *National Policy Act* e o *Clean Air Act* (1969) foram instituições criadas mesmo antes da Conferência de Estocolmo (1972), para proteger o meio ambiente.

Fato é que a política internacional de proteção ao meio ambiente tem sido o carro chefe para o estabelecimento de acordos entre as nações, materializados nas conferências que acontecem sobre o assunto. Costa (2010) cita algumas destas conferências e delimita como a principal delas a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano, que aconteceu na Suécia, na cidade de Estocolmo, em 1972.

### **Conferência Internacional das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano - Conferência de Estocolmo (1972)**

De maneira geral, segundo Costa (2010), a Conferência de Estocolmo nas-

ce da preocupação com a degradação do meio ambiente, cujas discussões iniciam-se em 1960 e ganham força na década de 70, culminando com a referida Conferência em 1972.

Costa (2010) aponta que a Conferência teve como discussão central o desenvolvimento econômico. Em Estocolmo foram estabelecidos 26 princípios, e a preocupação maior foi com os países em desenvolvimento. Ademais, na Conferência, foi pleiteada a ajuda dos países desenvolvidos aos não desenvolvidos, através da transferência de tecnologia e de recursos financeiros.

Resumimos abaixo os eventos históricos que, na visão de Costa (2010), favoreceram a realização da Conferência de Estocolmo – 1972:

- As bombas lançadas em Hiroshima e Nagasaki (1945);
- A industrialização desenfreada de países no pós-guerra, gerando impactos ambientais para si e para outros;
- O desastre ecológico de Minamata (1950), no Japão: milhares de pessoas foram intoxicadas por metal pesado (mercúrio), lançado ao mar pelas indústrias locais, deixando mais de dois mil mortos e milhares com sequelas permanentes, contaminação do meio ambiente natural e da cadeia alimentar daquela cidade.

## **A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92)**

Realizada em 1992, no Rio de Janeiro, a ECO-92 foi denominada a “Cúpula da Terra” (*Earth Summit*), segundo Soares citado por Costa (2010, p. 40).

Surge nessa Conferência o conceito de Desenvolvimento Sustentável<sup>4</sup>. Costa (2010) destaca como consequência da ECO-92 o estabelecimento de duas grandes convenções e de uma importante declaração, a saber:

- Convenção sobre Mudanças Climáticas, onde incluem-se as discussões do Protocolo de Kyoto (1997), que prevê um controle na emissão de gases de efeito estufa;
- Convenção da Diversidade Biológica, que inclui as discussões sobre as patentes de produtos gerados dos recursos biológicos e genéticos.
- Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que estabelece “novos níveis de cooperação, entre Estados, sociedade e municípios” (COSTA, 2010, p. 42).

## **Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+10**

---

<sup>4</sup> Segundo Costa (2010), esta expressão apareceu pela primeira vez em 1980, em um documento denominado *World Conservation Strategy*, produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e *World Wildlife Fund*.



Realizada na África do Sul, na cidade de Johannesburgo, em setembro de 2002, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – denominada Rio+10 – teve como finalidade “discutir os desafios do mundo na conservação de seus recursos e da melhoria da vida humana” (COSTA, 2010, p.43).

Segundo Costa (2010), esse evento teve como foco a Agenda 21, documento assinado na ECO-92, com 40 princípios, que objetivava o desenvolvimento sustentável das nações. Para essa autora, a Rio+10 procurou implantar os conceitos criados na ECO-92, criando metas e envolvendo, nas discussões sobre o meio ambiente, os diversos atores sociais: governos, Organizações Não Governamentais e sociedade civil.

As impressões daqueles que participaram desse evento, segundo Costa (2010), é de que a Conferência não alcançou seus objetivos. Assim, avaliaram que as metas propostas não foram alcançadas. Para a autora, este fracasso pode ter ocorrido em função da abrangência das reuniões, que se mostraram pouco eficientes para tratar dos assuntos propostos.

### **15ª Conferência sobre Mudanças Climáticas em Copenhague – 2009 (COP-15)**

A última grande conferência a abordarmos neste trabalho é a 15ª Conferência sobre Mudanças Climáticas, em Copenhague – 2009 (COP-15).

Conforme nos apresenta Costa (2010), esta conferência ocorreu na Dinamarca, na cidade de Copenhague, em dezembro de 2009, para tratar das emissões de gases de efeito estufa, tendo como preocupação o aquecimento global. Segundo Costa:

O histórico do aquecimento global teve início em 1970 e ganhou notoriedade em 1998 com a criação do IPCC, do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, órgão assessor das Nações Unidas par ao tema sobre o clima e as influências das atividades humanas sobre o mesmo. (COSTA, 2010, p.45).

Com base em diversos estudos do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), foi criada pela ONU, a Convenção de Mudanças Climáticas das Nações Unidas (UNFC), considerando prioridade a redução da emissão de gases de efeito estufa (COSTA, 2010).

A COP-15 objetivou renovar os acordos firmados, no Protocolo de Kyoto (1997)<sup>5</sup>, de redução da emissão de gases de efeito estufa. Esta Conferência trouxe grandes impasses no que tange ao desenvolvimento e à proteção ao meio ambiente. Destacamos como um dos objetivos desta conferência a tentativa de se determinar

---

5 O Protocolo de Kyoto tinha como objetivo a redução, até 2012, de 5,2% de gases de efeito estufa lançados na atmosfera.

como e quanto países como Brasil e China teriam condição de limitar suas emissões de gases de efeito estufa, sem limitar o crescimento econômico dessas nações. Além disso, países como os EUA, Japão e Austrália deveriam limitar a emissão de gases estufa (COSTA, 2010).

Segundo Costa (2010), essa Conferência não atingiu seus objetivos<sup>6</sup> devido aos impasses entre os países, polarizados entre ricos, pobres e emergentes. Marques citado por Costa (2010) traz como exemplo os Estados Unidos, que, recém-mergulhados em uma crise, foram relutantes em cumprir o controle de emissões, inclusive aqueles firmados no Protocolo de Kyoto. O autor também constata que a China<sup>7</sup>, representando os países emergentes, foi contra a fixação de metas obrigatórias de emissão de gases.

Assim, esta Conferência só não foi pior, em termos de avanços para as questões ambientais, porque todos os participantes concordaram que a temperatura do planeta não poderia subir além de dois graus Celsius, sendo as decisões mais importantes proteladas e deixadas para a conferência do México em 2010 (COSTA, 2010).

Nosso resgate histórico se encerra aqui, por entendermos que este levantamento nos fornece elementos para compreendermos o movimento das discussões internacionais, concernentes ao meio ambiente. Passemos agora para a descoberta das interfaces entre o neoliberalismo e o meio ambiente.

## NEOLIBERALISMO E MEIO AMBIENTE

Até o momento, apresentamos, ainda que brevemente, as características do modelo de estado e da economia neoliberal<sup>8</sup>, bem como as definições de meio ambiente e a construção histórica de sua trajetória. Abordaremos, agora, como o projeto neoliberal se articula com a questão ambiental.

Segundo Mach (2012), o meio ambiente tem sido percebido, pelo modelo econômico neoliberal, como uma oportunidade de negócio, sendo incorporado aos circuitos de acumulação de capital. Ao contrário do que muitos imaginam, a questão ambiental não é somente um obstáculo ao desenvolvimento econômico, como nos explica:

Exemplo disto encontramos na criação mercado europeu de emissões de dióxido de carbono, a criação dos mercados da água, a monetarização dos serviços ambientais e os direitos de propriedade sobre os materiais genéticos. (MARCH,2012, p.139).

---

<sup>6</sup> As metas concebidas na Conferência de Copenhague era a redução na emissão de gases, por parte dos países ricos, de pelo menos 25%, em relação à 1990 (COSTA, 2010).

<sup>7</sup> País que mais emite carbono na atmosfera atualmente (COSTA, 2010).

<sup>8</sup> Modelo neoliberal, que em linhas gerais, se define pela pouca intervenção do Estado na economia e na ordem social.

Esses exemplos mostram a capacidade do capital em adaptar-se e incorporar à sua lógica aquilo que em um primeiro momento poderia ser um empecilho ao seu desenvolvimento.

Outra nuance apontada por March (2012) é o surgimento, nos últimos anos, de importantes trabalhos sobre o tema neoliberalismo e meio ambiente, com destaque para o livro *Meios Ambientais Neoliberais: falsas promessas e consequências artificiais*. Nesse livro, o autor analisa a complexidade e a imprevisibilidade das intervenções neoliberais no meio ambiente, na perspectiva dos impactos ambientais, e como movimento o ecologista pode ser cooptado pelo projeto neoliberal.

Ainda no que se refere às adequações do capital, visto aqui sob a ótica do projeto econômico e ideológico neoliberal, podemos identificar o que foi a “neoliberalização do meio ambiente: a privatização, a comercialização, a corporatização, a desregulação/reregulação e a mercantilização” (MARCH, 2012, p.142). Tomaremos cada um destes processos, com intuito de explicar como eles ocorrem.

## **A privatização da natureza**

A privatização da natureza, segundo March (2006), é um momento chave no processo de neoliberalização do meio ambiente, sendo por meio dela que se dá a materialização do projeto neoliberal. Segundo Mansfield citado por March (2012), existem três processos básicos de privatização, como descrito a seguir:

1. Cercamento de bens comuns: como o processo de privatização da água, das terras, dos minerais, da flora e da fauna selvagem.
2. Processos que impõem mecanismo de apropriação de direitos de propriedade intelectual a esferas da vida que tinham permanecido fora das lógicas econômicas: material genético, criação de um mercado de dióxido de carbono nos padrões europeus;
3. Privatização da gestão ambiental mediante a implementação de mecanismo de mercado: “ambientalismo de mercado” como paradigma dominante. (MANSFIELD, 2008 apud MARCH, 2012, p.142).

Para March (2012), o Estado assume um papel central nos processos de privatização, primeiro organizando e em seguida estabelecendo os marcos regulatórios. Mansfield citado por March (2012), ainda aponta que a privatização não é um processo natural e evolutivo e tem que ser referendada pelo Estado, mediante a criação de direitos de propriedade.

## **Processos de regulação, desregulação e rerregulação, na atuação do Estado Neoliberal**

Segundo March (2012), a outra maneira de neoliberalização do meio ambiente são os processos de regulação, desregulação e rerregulação, definidos como:

Desregulação: eliminação de barreiras legais para facilitar a expansão do capital;

Rerregulação: intervenção do Estado para facilitar os processos de privatização e a criação de mercados, que controlem aspectos cada vez mais amplos da vida social e ambiental. (CASTREE, 2008 apud MARCH, 2012, p. 143).

De acordo com Tickell e Peck citado por March (2012), o modelo neoliberal preconiza a não intervenção do Estado na economia, mas, paradoxalmente, este mostra-se intervencionista. Segundo Carvalho e Rodrigues (2006) citado por March (2012, p.143), “o capitalismo contemporâneo está cheio de ‘impurezas’”.

Já para Tickell e Peck (2003) citado por March (2012) “prática do neoliberalismo se baseia na desconstrução e reconstrução de instituições em nome do mercado”. Estas impurezas refletem inclusive a capacidade do sistema capitalista em se adaptar às diversas contingências em que se insere, tendo como representante as estratégias de regulação, desregulação e rerregulação.

### **A comercialização da natureza e corporatização da gestão pública**

Segundo March (2012), a comercialização da natureza e a corporatização da gestão pública também são fatores característicos daquilo que chamou de neoliberalização da natureza. O autor define esse processo como uma reconfiguração das instituições de gestão e de tomada de decisão mediante a introdução de princípios, métodos e objetivos comerciais.

Bakker (2003) citado por March (2012, p. 144), aponta que “a comercialização define o recurso como um bem econômico no lugar de bem público e redefine os usuários como clientes individuais ao invés de cidadãos”.

Os autores têm diferentes concepções acerca das origens da corporatização e divergem quanto a sua relação com os processos de privatização. Para March (2012), podemos estabelecer uma interface entre privatização e corporatização, podendo ser esta última uma preparação para a entrada na primeira.

Para Smith (2004) citado por March (2012), a corporatização tem como objetivo a otimização na eficiência do setor público, nos mesmos moldes do setor privado, criando-se um parâmetro para uma disputa de eficiência entre elas. Finger e Allouche e outros (2002 apud MARCH, 2012, p.144), chamam essa característica

do setor público de “nova gestão pública”.

Já Castro (2009) referido por March (2012) acredita que a corporatização é o resultado do movimento dos processos de privatização. Aduz que as estratégias de privatização induzem a mudanças discursivas e conceituais na maneira de pensar dos serviços públicos. Como exemplo, cita os serviços de fornecimento de água que passam a não ser mais vistos como um direito dos cidadãos, caso em que a gestão pública estaria condicionada à busca do lucro, no lugar de um serviço público sustentável, sob o controle do cidadão.

## **A mercantilização da natureza**

A mercantilização é vista aqui como um ponto central da neoliberalização da natureza, sendo uma forma de transformá-la em mercadoria (MARCH, 2012). Para este autor, o neoliberalismo tem como fetiche o mercado como forma de regular a ação humana e é a partir deste precedente que tenta mercantilizar a natureza.

Radin (1996 apud MARCH, 2012, p.145), diz que “neste sentido há na sociedade ocidental, uma tendência contínua à ‘mercantilização universal’”. O meio ambiente, contudo, diferentemente do trabalho e do dinheiro, não é, inicialmente, produzido para ser vendido. Entra na categoria de mercadoria fictícia (POLANYI apud MARCH, 2012). Para tanto, aponta “o meio ambiente como pertencente a uma mercantilização incompleta – mercadorias que mesmo estando no mercado estão fortemente sujeitas a regulação do Estado” (RADIN, 1996 apud MARCH, 2012, p.144).

Castree (2003) citado por March (2012,p.145), pergunta: “que características as coisas assumem quando são transformadas em mercadoria?”. Dessa forma, o autor analisa as relações estabelecidas entre o capitalismo e a natureza, inserindo nesta relação características estabelecidas em qualquer processo de mercantilização, a saber:

**Alienação** (capacidade de uma mercadoria estar fisicamente e moralmente afastada de seus vendedores), **individualização** (ação para separar uma coisa do seu contexto, seja por barreira materiais ou legais), **abstração** (processo de homogeneização), **valorização e deslocamento** (através do processo de deslocamento se ocultam as relações sócio-ecológicas que sustentam a produção da mercadoria). (CASTREE, 2003 apud March, 2012, p.145).

De fato, a mercantilização é o mecanismo que dá sustentação à circulação da mercadoria. Assim, este processo sustenta a base do projeto neoliberal e do capitalismo. Essa tendência é tão forte que esses processos se estendem para a natureza, na tentativa de transformá-la em mercadoria.

## Governança ambiental no contexto neoliberal

O ambientalismo de mercado foi um conceito forjado nas relações do neoliberalismo como o meio ambiente. Para Heynene colaboradores (2007)apud MARCH, 2012, p. 146), “é interessante ver como o neoliberalismo modela a governança ambiental, bem como esta última pode ser constitutiva do projeto neoliberal”.

Segundo March (2012), são dois os princípios que norteiam as relações na governança ambiental, dentro do contexto neoliberal: a modernização ecológica e o ambientalismo de mercado.

### *A modernização ecológica*

Segundo Beck (1992) citado por March (2012), a modernização ecológica nasceu na Alemanha, na década de 1970. A tentativa era de conciliar as demandas sociais, econômicas e ambientais, apostando na tecnologia como instrumento para essa conciliação. Consolidou-se em cima de uma forte crítica à burocracia da gestão estatal (MARCH, 2012).

Assim, a função do estado era a de investir em tecnologia e regular a atividade econômica, que deveria ser sustentável (MARCH, 2012). Segundo este autor:

As melhorias ambientais não devem vir em detrimento das lógicas de mercado, pelo contrário, os problemas ambientais só podem ser resolvidos mediante a criação de novos mercados, nova demanda dos cidadãos por inovação, produção e organização industrial. (MARCH, 2012, p.146).

O autor, ao apontar as características da modernização ecológica, deixa claro sua pouca afinidade com as transformações profundas na forma de lidar com as questões ambientais. Explicita que ela (a modernização ecológica) “não defende uma mudança estrutural do sistema, mas soluções tecnocráticas e apolíticas: eficiência, gestão baseada em critérios técnicos e científicos, inovação tecnologia e produção integrada” (MARCH, 2012, p.146). E esclarece:

A modernização ecológica não só supõe uma resposta tecnocrática aos problemas ambientais, mas, principalmente, uma estratégia de acomodação política da crítica radical ecologista da década de 70 e da internalização das ideias neoliberais da década de 80. (MARCH, 2012, p.146).

Assim, entendemos o risco da modernização ecológica ser um instrumento engessador dos avanços e discussões em torno das questões ambientais e, por isso, sua implantação dever ser vista de maneira crítica e contextualizada.

March (2012) nos aponta que o mecanismo de mercado tem ganhando representatividade na gestão ambiental. Com base no discurso da modernização ecológica, no suposto fracasso do estado na governança ambiental e nos altos custos dos mecanismos de regulação na gestão ambiental, este mecanismo fortaleceu-se.

Na mesma linha da modernização ecológica, como nos aponta March (2012), o ambientalismo de mercado promete a união entre proteção ambiental e crescimento econômico, com eficiência.

O papel do estado neste contexto é o de estabelecer direitos de propriedade sobre o meio ambiente. Para Pennington citado por March (2012, p.147), “o ambientalismo de livre mercado assume que os indivíduos responderão à informação e aos incentivos existentes e que o papel do estado é ajudar a facilitar este processo”. Hogg (2000) citado por March (2012), aponta que as relações com o meio ambiente seriam reduzidas à lógica de mercado e às suas estratégias de incentivo.

Conforme constata March (2012), as críticas em relação a essa lógica são várias, como a evidente supervalorização das determinações do mercado na gestão ambiental, as vulnerabilidades morais envolvidas nas transações econômicas em interface com as questões ambientais e, por fim, o questionamento: como um modelo econômico que está constantemente em crise pode ser referência para a construção de um meio ambiente sustentável?

## **DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

O desenvolvimento sustentável pode ser entendido, em linhas gerais, como crescimento econômico dentro de um contexto de preservação do meio ambiente. Soares revela quando o termo foi utilizado pela primeira vez:

Essa expressão apareceu pela primeira vez em 1980, em um documento denominado *World Conservation Strategy*, produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) e *World Wildlife Fund*. (SOARES apud COSTA, 2010, p.40).

Já Padilha (2010) aponta que a sustentabilidade como discurso foi utilizado, pela primeira vez, “no famoso documento intitulado ‘Nosso futuro comum (1987)’” (PADILHA, 2010, p.17). Este documento foi elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD)<sup>9</sup>. Segundo Padilha (2010), nesse documento é apresentada uma nova proposta para a conciliação entre desenvolvimento e meio ambiente, o que se chamou desenvolvimento sustentável.

---

<sup>9</sup> A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento é também conhecida como Comissão Brundtland e foi criada pelas Nações Unidas em 1983 (PADILHA, 2010).

Assim, desenvolvimento sustentável foi definido como “um processo que permite satisfazer as necessidades da população atual, sem comprometer a capacidade de atender as gerações futuras” (CMMAD apud PADILHA, 2012, p.17).

A novidade que o conceito de desenvolvimento sustentável traz é a constatação de que proteção aos bens ambientais não se limitam simplesmente à proteção à natureza. Devem ser considerados outros aspectos de interesse da sociedade e do direito. Esses interesses, inclusive, podem estar em conflito, como é o caso dos princípios econômicos e ambientais, devendo a sociedade estabelecer regras e critérios para solucioná-los. Estabelece-se, portanto, outro modo de se ver o direito ambiental.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É impossível estabelecer uma ruptura entre o meio ambiente e o atual modelo econômico capitalista neoliberal. As atividades impostas por esse sistema hegemônico, cujas características fundamentais são a busca pelo lucro, através do consumo, de algum modo, sempre causarão degradação ambiental.

Assim, a tentativa de levar a zero os impactos ambientais, nos parece utópica, mas a atenuação destes é possível. Devemos buscar fazer valer as garantias constitucionais de que todos devem ter direito a um meio ambiente sadio, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações.

Entendemos que é grande a dificuldade de se conciliar o modelo econômico neoliberal, tal qual é concebido hoje, com a proteção ao meio ambiente. Para isso, é fundamental que a sociedade, através de suas instituições de participação política, se organize melhor, devendo ser ela a principal interessada e, portanto, articuladora da defesa das garantias constitucionais.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. **Lei nº.6938/81**, denominada Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)> Acesso em: 10 jun.2016.

COSTA, B. S. **Meio Ambiente como direito à vida**: Brasil, Portugal, Espanha. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010.

FILOMENO, J. G. B. **Manual de Teoria Geral do Estado e Ciências Política**.



4.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LUIZ, L. T. A ideologia do consumismo. **Colloquium Humanarum**, São Paulo, v.3, n.2, p.39-44, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistas.unoeste.br/revistas/ojs/index.php/ch/article/view/204/105>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

MARCH, H. Neoliberalismo y medio ambiente: una aproximación desde la geografía crítica. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, Espanha, vol.59, n.1, p.137-153, 2012.

ONU – Organização das Nações Unidas Assembleia Geral da ONU. **Resolução 37/7**. Carta Mundial para a Natureza. Reunião plenária 48. 28 de outubro de 1982. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

PADILHA, N. S. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

WOODS, T. In **Liberalismo** – segundo a tradição clássica. MISES, Ludwig Von. Tradução de Haydn Coutinho Pimenta. 2.ed. São Paulo: Instituto Ludwig vom Mises Brasil, 2010.



# ERGOLOGIA E DIREITOS HUMANOS: RELATO DE EXPERIÊNCIA COM AGENTES PENITENCIÁRIOS DE MINAS GERAIS

Aline Pacheco Silva<sup>1</sup>

Carolyne Reis Barros<sup>2</sup>

Daniela Tonizza de Almeida<sup>3</sup>

Vanessa Andrade de Barros<sup>4</sup>

## INTRODUÇÃO

A construção de uma sociedade justa e igualitária exige dos cidadãos proceder a uma revisão do papel de suas instituições e, ao mesmo tempo, da forma como podem contribuir para promover transformações socioculturais e políticas. No que se refere ao sistema prisional, onde os agentes penitenciários representam o Estado na forma de executar políticas de vigilância, controle e punição, o desafio é refletir sobre os tratamentos violentos e degradantes no interior das prisões e discutir a substituição dessas práticas de violência e maus-tratos, associadas ao trabalho dos agentes de segurança penitenciária por ações pautadas no respeito aos Direitos Humanos.

A expressão Direitos Humanos consolidou-se a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU, 1948), em dezembro de 1948, como reação aos abusos cometidos contra a dignidade humana

---

1 Psicóloga. Mestre em Psicologia pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Psicóloga no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais (PPDDH-MG). Associada do Instituto DH: Promoção, Pesquisa e Intervenção em Direitos Humanos e Cidadania.

E-mail: [aline.pachecosilva@gmail.com](mailto:aline.pachecosilva@gmail.com)

2 Psicóloga. Mestre em Psicologia pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Doutoranda (bolsista da CAPES) do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e do Trabalho da Universidade de São Paulo (USP). Associada do Instituto DH: Promoção, Pesquisa e Intervenção em Direitos Humanos e Cidadania. E-mail: [carolynereis@gmail.com](mailto:carolynereis@gmail.com)

3 Terapeuta Ocupacional. Mestre em Engenharia de Produção pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da UFMG. E-mail: [daniela\\_tonizza@yahoo.com.br](mailto:daniela_tonizza@yahoo.com.br)

4 Psicóloga. Doutora em Sociologia pela Université de Paris VII. Professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Membro fundador do Instituto DH: Promoção, Pesquisa e Intervenção em Direitos Humanos e Cidadania. E-mail: [vanessa.abarros@gmail.com](mailto:vanessa.abarros@gmail.com)

na Segunda Guerra Mundial. No entanto, como ressalta Silva (2010), a luta pela ampliação da concepção de Direitos Humanos no Brasil, para setores da população considerados marginalizados e excluídos, contribuiu para que se desenvolvesse na sociedade a ideia equivocada de que tais direitos existiam apenas para proteger bandidos da severidade legal.

Nesse contexto, a Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais (SEDS) propôs um curso de capacitação em Direitos Humanos para agentes penitenciários e sócio-educativos de todas as regiões do Estado de Minas Gerais, no qual trabalhamos como capacitadoras. Este capítulo tratará de reflexões sobre o processo pedagógico desenvolvido em um dos módulos de formação.

## **CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DO CURSO**

As atividades desenvolvidas e os temas trabalhados em cursos de capacitação em Direitos Humanos, em geral, como sugere Silva (2010, p.7) são “um arcabouço de teorias e utopias de pouca validade prática para o dia a dia das atividades prisionais, que fazem com que o Agente Penitenciário não vislumbre como o respeito aos direitos humanos pode ser incorporado nas suas ações”. Isso porque tais atividades partem de uma leitura genérica dos sujeitos e das instituições, o que não oferece condições para a mudança das situações concretas de trabalho além de atribuir somente ao sujeito a responsabilidade por tais mudanças.

Rejeitando qualquer ideia que levasse ao caminho da culpabilização, as atividades que integrariam o curso de formação foram estruturadas de maneira a romper com visões abstratas e pré-concebidas do trabalho dos agentes penitenciários sendo orientadas a partir do ponto de vista de suas atividades. Nesse sentido, buscou-se promover a reflexão crítica sobre as condições concretas de trabalho nas unidades prisionais e suas repercussões na vida cotidiana.

Como resultado de reflexões preliminares realizadas em um grupo de discussão com agentes penitenciários e sócio-educativos de diversas unidades prisionais de Minas Gerais, foram construídos dois eixos temáticos principais por meio dos quais o curso seria desenvolvido: 1) o eixo sócio-político, onde seriam abordados temas relativos à estruturas sociais e de poder, exclusão social e o papel do direito na sociedade; e 2) o eixo psicossocial, onde seriam tratados temas relacionados à questões identitárias do preso e do agente, à relações interpessoais intramuros e ao sistema prisional.

O curso foi realizado em dois meses (dezembro de 2009 e janeiro de 2010), com uma carga horária de 40 horas para um grupo de 1200 agentes penitenciários e sócio-educativos de diferentes presídios, penitenciárias e unidades sócio-educativas de todo estado de Minas Gerais, representando 10% dos trabalhadores com cargo

efetivo. As turmas foram compostas por uma média de 25 participantes cada.

Os/as capacitadores/as definiram as estratégias metodológicas para os módulos a partir da troca de experiências, priorizando a utilização de diversos tipos de atividades expressivas, além de vídeos e textos que pudessem funcionar como temas disparadores das discussões.

No eixo psicossocial, desenvolvido em 24 horas, no qual atuamos no primeiro momento do curso, a demanda dos agentes por discutir as contradições presentes em seu cotidiano de trabalho ficou evidente, assim como as dificuldades para gerir a distância entre as prescrições da tarefa e as exigências das situações concretas de trabalho. Os presos, o sistema prisional e a relação com os colegas constituíam-se como parte do universo do trabalho e as motivações e sofrimentos decorrentes da atividade foram igualmente destacadas pelos participantes.

Em face de tais problematizações buscamos uma perspectiva de desenvolvimento do curso que fornecesse aos participantes recursos teórico/metodológicos para interrogar e compreender as situações elencadas, o que poderia auxiliá-los a construir competências e novas formas de agir no trabalho e fora dele. Encontramos na Ergologia o referencial por excelência tanto para tratar as questões trazidas ao longo do curso como para dialogar e integrar o campo dos Direitos Humanos nos fazeres cotidianos.

## **ERGOLOGIA COMO FERRAMENTA METODOLÓGICA**

A Ergologia pode ser entendida como uma orientação epistêmica na qual convergem vários saberes, entre os quais, a Filosofia, a Psicologia, a Ergonomia e a Engenharia. Constituiu-se em 1980, a partir dos esforços de uma equipe pluridisciplinar em desenvolver uma ferramenta ou, como preferem Schwartz e Durrive (2010, p.19), seus precursores, “uma maleta pedagógica”, para conhecer e intervir sobre as situações de trabalho com o intuito de transformá-las. Seu objetivo é estudar o trabalho em todas as suas dimensões, tendo como enfoque a atividade humana. Segundo estes mesmos autores, “Ergologia é a aprendizagem permanente dos debates de normas e de valores que renovam indefinidamente a atividade: é o “desconforto intelectual” (2010, p. 30).

Durrive faz referência a Paulo Freire ao afirmar que a formação, em uma perspectiva Ergológica, ou Ergoformação, está distante da formação do tipo acadêmico, mas situa-se em um lugar misto, “onde os homens se educam em conjunto, com a intermediação do mundo.Cada um se põe em disponibilidade mental para aprender com os outros e para transmitir à sua volta o que o confronto com o real lhe ensina”(SCHWARTZ; DURRIVE, 2010, p.310), e que constitui a experiência.

Nesse enquadramento, a partir de nossa trajetória acadêmica e experiência

profissional como capacitadoras, guiamo-nos pela premissa ergológica de que quem conhece o trabalho é o trabalhador e que, portanto, o modelo tradicional de capacitação, no qual um especialista ensina e detém a verdade sobre aquela realidade, seria insuficiente para discutir a atividade de trabalho. Reconhecer os agentes como sujeitos de saberes constituía, em nosso ponto de vista, a condição *sinequa non* para problematizar o trabalho.

Assim, para “fazer falar a experiência” dos participantes e a partir daí re-trabalharmos os conceitos, nossa proposta foi utilizar um instrumento metodológico ergológico conhecido como Dispositivo Dinâmico a Três Polos (DD3P). Tal dispositivo permite apreender a atividade de trabalho, no caso, a atividade do agente penitenciário, enquanto um debate de normas, colocando em diálogo os saberes **constituídos ou acadêmicos com ossaberes investidos ou da experiência** (SCHWARTZ; DURRIVE, 2010).

Se os saberes acadêmicos ou protocolares (aqui representados pelo/as capacitadore/as) estão dados previamente, constituem-se em referências imprescindíveis para a realização da atividade, os saberes da experiência ou investidos (representados pelos agentes) se constituem em um encontro sempre singular entre o sabido e a situação inédita, a forma como o corpo, que carrega uma história e uma inserção no mundo de valores está implicado no trabalho.

O diálogo entre estes dois polos, entretanto, requer uma postura de humildade e rigor na referência ao saber, tanto por parte dos trabalhadores quanto do/as capacitadore/as. É preciso criar as condições propícias a essa sinergia, o que exige uma espécie de “desconforto intelectual” que envolve humildade e, ao mesmo tempo, rigor. Humildade diante da complexidade das experiências, para evitar que os saberes ocultos sejam eclipsados pelos saberes instituídos e rigor diante da exigência de verbalizar o trabalho, para garantir a generalização, para dar corpo aos saberes ocultos. O Dispositivo Dinâmico a Três Polos envolve uma progressão de três fases: favorecer a tomada de consciência da própria atividade; problematizar a atividade; convocar os saberes formais e estabelecer a confrontação (SCHWARTZ; DURRIVE, 2010).

Assim, no encontro ético entre os saberes instituídos da academia e os saberes da experiência dos agentes, as reflexões foram norteadas por questões referentes aos Direitos Humanos, a saber: De que forma os Direitos Humanos fazem parte do cotidiano de trabalho dos agentes penitenciários? De que forma a dimensão de Direitos Humanos pode contribuir para a melhoria das relações e condições de trabalho? E ainda: Como os Direitos Humanos podem ser compreendidos como uma competência para a realização do trabalho dos agentes penitenciários?

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA ERGOLÓGICA

Partimos do pressuposto de que a situação real é sempre diferente do que foi antecipado pelo prescrito e que essa distância a ser gerida, é irreduzível. Nesse sentido, para compreender o real, é preciso conhecer, primeiramente, o prescrito, o qual é impossível e “invisível” reproduzir, mas do qual não se pode prescindir. Schwartz e Durrive (2010, p. 68) afirmam que “para trabalhar, é preciso que haja um prescrito, um conjunto de objetivos, de procedimentos, de regras – relativo aos resultados esperados e à maneira de obtê-los. Quem prescreve? Em termos gerais, é a sociedade que prescreve”.

Em relação à prescrição, a atividade de agente penitenciário deve orientar-se pelo Procedimento Operacional Padrão (POP), um protocolo para agir nas unidades prisionais de Minas Gerais que define, por exemplo, a abordagem do preso dentro da cela e o trânsito interno. Além do POP, há também a Lei de Execuções Penais (LEP) (BRASIL, 1984) e também as Regras Mínimas para Tratamentos dos Presos no Brasil (BRASIL, 1994).

Embora haja, por parte dos agentes, o reconhecimento de que houve melhorias expressivas no sistema prisional nos últimos anos, especialmente por aqueles que trabalham há mais tempo, segundo eles, tais melhorias ainda são insuficientes. Nossa intervenção permitiu que algumas insatisfações com o trabalho real pudessem ser explicitadas e discutidas no grupo de trabalho, relativas tanto às condições como à organização de trabalho.

Podemos destacar, primeiramente, a deficiência na formação técnica inicial dos agentes penitenciários, especialmente dos contratados. Não recebem curso de manejo de armas de fogo nem de defesa pessoal, mas eventualmente recebem tarefas para as quais essas habilidades são imprescindíveis. Não há estudos sobre o POP ou LEP ou das condições para realizá-los, o que evidencia claramente a distância entre a atividade prescrita e a atividade real. Muitas atividades de trabalho ainda são realizadas de modo “intuitivo”, a exemplo da censura de cartas. Os agentes não recebem treinamento, mas devem selecionar nas correspondências, de acordo com o que julgam ser permitido ou não, as informações que podem entrar ou sair dos estabelecimentos prisionais.

A questão do contingente de profissionais para a realização do trabalho também foi trazida à tona, ficando evidente que o número de agentes para cumprir as atividades de acordo com o estipulado no POP é considerado insuficiente. Além disso, existem diferenças entre o tratamento dispensado aos trabalhadores contratados<sup>5</sup> e efetivos, como o assédio moral da direção, especialmente sobre os primeiros.

---

<sup>5</sup> Os agentes penitenciários contratados passam por um processo seletivo, que envolve análise de currículo e avaliação psicológica. A contratação se dá através de Contrato Administrativo, com validade de 06(seis) meses, podendo ser prorrogado por até três anos e, no máximo, mais três anos.

Como os contratados temem a perda do emprego, muitas vezes são coagidos pela direção a submeter-se a desempenhar tarefas que colocam em risco sua integridade física ou psíquica. Alguns agentes apontaram que o fato de manter a maioria dos agentes em contrato temporário pode ser uma forma de manter o controle do sistema porque os contratados são mais fáceis de manipular.

O número insuficiente de agentes repercute ainda nas condições de segurança para realizar o trabalho. Por exemplo, a retirada de um preso da cela, de acordo com o POP, deveria ser realizada na presença de no mínimo dois agentes penitenciários - supremacia da força. O que ocorre, no dia a dia do exercício de trabalho, é somente um agente fazer o procedimento visto que deslocar dois agentes para tal tarefa deixaria descoberto outro posto da unidade. Nesse ponto, podemos observar uma significativa desvalorização e simplificação do trabalho dos agentes (SILVA, 2012).

Outra questão vivenciada com desconforto é a avaliação de desempenho e acordo de resultados, utilizada como modo efetivo de controle e busca por produtividade. Segundo os participantes, produtividade é sinônimo de ausência de rebeliões e os diretores fazem qualquer coisa para evitá-las e não perderem o cargo, fazendo vista grossa para uso de drogas e celulares pelos detentos. Alguns chegam a comentar que a droga acalma os presos, já que falta trabalho e medicação, mas quanto aos celulares, eles ficam amedrontados. Temem que repreensões aos presos repercutam em retaliações a si ou a seus familiares do lado de fora. Além disso, explicitam situações nas quais os agentes são desmoralizados pela direção perante os presos ou dos presos serem tratados com mais respeito e regalias pela direção do que eles próprios.

De um lado, o detento obtém certa convivência dos guardas em troca da colaboração do interno nos serviços essenciais e na manutenção da ordem. De outro, o preso concorda em colaborar, mas em troca de certo grau de ‘tolerância’ por parte do custodiador. Dessa forma, presos e guardas, ao satisfazer seus interesses, perpetuam a ‘paz’, no cotidiano prisional (SÁ, 1996).

Com relação à administração e processos de gestão do trabalho a cargo da diretoria, houve denúncias de corrupção e de indicação política dos cargos de direção, coordenação e inspeção; salientaram também o uso do CFTV (circuito interno de câmeras) que a princípio deveria se constituir num instrumento de vigilância dos presos, tem sido utilizada como forma de controle, fiscalização e punição dos agentes.

A partir de 2002, houve um processo de modificação e expansão das carceragens, que passam a ser administradas não mais pela Polícia Civil, mas sim pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), através da Subsecretaria de Administração Prisional (SUAPI). Apesar de os agentes notarem uma transformação expressiva na maneira de administrar, de organizar o sistema, nas instalações físicas dos



presídios e penitenciárias, ressaltam que ainda falta muito. Com relação à estrutura e condição da SUAPI, não adianta só trocar o nome, é necessário garantir as condições mínimas de execução do trabalho, tal como é prescrito.

Outro tema relevante trazido pelos agentes refere-se à identidade profissional, sendo o uniforme e o contracheque a única forma de um agente ser reconhecido, a tal ponto que “O uniforme é a identidade” (sic). Da mesma forma, queixam-se do desconhecimento, por parte da sociedade, do papel do agente penitenciário. Confundidos com a antiga figura do carcereiro, atrelada a situações de violência, tortura, descaso e opressão dos presos, utilizadas como mecanismo disciplinador e de manutenção da ordem na prisão, segundo Silva (2010), o papel do agente sempre se pautou na confusão entre autoridade e arbitrariedade, arraigadas numa concepção militarizada de segurança. Enquanto agentes de segurança pública, não possuem o mesmo *status* das polícias civil e militar e, enquanto educadores, não são reconhecidos socialmente por uma suposta função ressocializadora. A palavra ressocialização aparece muitas vezes no discurso dos agentes como um jargão. Ao serem questionados sobre o significado desta palavra, em um primeiro momento traziam conceitos decorados, sem articulação com a sua prática ou solicitavam que nós, enquanto capacitadoras, fornecêssemos o significado do conceito. Entendemos tratar-se de algo a que são chamados a contribuir, mas que não compreendem bem como.

À medida que a discussão sobre este tema ressocialização foi aprofundada a partir das experiências no/do trabalho, os agentes destacaram que vivem uma constante contradição. Por um lado, são cobrados a contribuir para ressocialização do preso, pautados nos Direitos Humanos, por outro, precisam manter a ordem na unidade em busca da produtividade e do acordo de resultados<sup>6</sup>. Unidades prisionais com presos provisórios e condenados dividindo a mesma cela, a condição precária de trabalho, com falta de materiais e ferramentas adequadas, superlotação, falta de medicamentos, colchão, lençol e toalha, insatisfação com a qualidade da alimentação geram cobranças por parte dos presos que eles não podem atender. Chegam a questionar como o sistema pode querer que os presos se ressocializem se não lhes são dadas condições para que isso aconteça.

Nos relatos dos agentes, notamos o frequente debate de normas e valores. Por vezes, demonstraram um desejo de vingança contra alguns presos por acharem que mereciam ser mais castigados de acordo com o crime cometido, como por exemplo, os estupradores e pedófilos, ainda que o trabalho imponha não deixar transparecer tais sentimentos. Além disso, apontam a necessidade de transgredir a norma em algumas situações, como por exemplo, no relato da escolta de uma mulher presa ao velório do filho, em que não podiam soltar as algemas para que ela pudesse

---

<sup>6</sup> O Acordo de Resultados é um contrato de gestão no qual são definidos, pelo governo, os resultados esperados para cada equipe de trabalho, em cada área de atuação governamental. No sistema prisional um dos resultados esperados é a ausência de rebeliões.

tocá-lo pela última vez. Tais situações denotam sofrimento no trabalho porque se colocam no lugar do outro, mesmo quando o trabalho exige o contrário dele. Uma das proposições de Schwartz e Durrive (2010, p.45) aponta que “há sempre valores em jogo na atividade” e que “se ignoramos este debate de valores não compreendemos o trabalho” (p. 46). Os autores ressaltam que, a partir do momento em que se sabe que há uma distância entre o prescrito e o realizado, a pessoa precisa fazer escolhas conscientes ou inconscientes e essas escolhas são feitas em função de critérios, valores. São debates de normas com os próprios valores ou com valores de ordem social. No caso dos agentes, esses debates muitas vezes são de ordem moral.

Visando aprofundar a compreensão sobre a atividade de trabalho lançamos mão de mais um instrumento metodológico, denominado “Instrução ao Sósia”(ODDONE; RE; BRIANTE, 1981), junto a trabalhadores italianos. Estipulamos que, num primeiro momento, o agente teria 15 minutos para responder à questão: “Se eu tivesse que te substituir um dia no seu trabalho, e ninguém pudesse perceber a troca, o que eu teria que fazer?”Projetamos essa pergunta no slide após fazermos uma breve explicação sobre ergologia e esta técnica de instrução ao sósia. Em seguida, os sujeitos relatavam sua experiência de trabalho procurando responder à questão e no término somente os capacitadores poderiam fazer a intervenção. Mas percebemos que os outros agentes que estavam assistindo não trocavam experiências, e a partir da segunda turma mudamos o jeito de intervir e todos poderiam fazer perguntas após o término do tempo de exposição de cada agente. Tal mudança trouxe maior riqueza, pois eles perceberam que o mesmo posto de trabalho é ocupado de diferentes maneiras nas diferentes unidades prisionais e até mesmo dentro de uma mesma unidade, e as condições de trabalho também são diferentes. Dentre as atividades analisadas podemos citar: muralha, trânsito interno, escolta, censura, portaria<sup>7</sup>. As funções variam de acordo com as unidades prisionais.

A partir desta experiência da instrução ao sósia, refletimos sobre a incorporação das premissas de Direitos Humanos no exercício profissional como uma competência para agir no trabalho com o objetivo de proporcionar menos sofrimento para si e para o outro.

Para Schwartz e Durrive (2010, p.94) competência refere-se à gestão de todas as interfaces do trabalho, que são ao mesmo tempo técnicas e humanas (econômicas, jurídicas, políticas, intersubjetivas). Para ser competente no trabalho, é preci-

---

<sup>7</sup> A função de muralha consiste em ficar 12 horas nos muros que limitam a atividade prisional. O muralha é responsável pela segurança externa e interna vigiando o movimento fora da unidade e também o movimento dos presos dentro das celas e durante o banho de sol. Em algumas unidades, as condições sanitárias e higiênicas das guaritas não são adequadas. A atividade de trânsito interno corresponde ao à movimentação interna de presos (visita de técnicos como psicólogos, advogados, médicos), visita religiosa, entrega de medicamentos. O trânsito externo é responsável por realizar a escolta de presos. O agente que ocupa a função da censura tem a tarefa de fiscalizar toda a correspondência que entra e sai da unidade prisional, bem como os pertences que são enviados por SEDEX. O encarregado da portaria é responsável por receber os objetos e materiais descritos no POP e realizar a revista íntima de visitantes, além de alimentar o sistema de informações do Estado.

so dominar os protocolos, compreender o uso das técnicas, mas também depende da capacidade de reinvenção local, porque é preciso lidar com a variabilidade. Trata-se “daquilo que uma pessoa coloca em ação no trabalho” (p.207), portanto, a aplicação dos Direitos Humanos seria uma possibilidade de ação no trabalho. De acordo com o autor, a competência teria seis ingredientes:

1. O relativo domínio dos protocolos numa situação de trabalho;
2. A relativa incorporação do histórico de uma situação de trabalho;
3. A capacidade de articular a face protocolar e a face singular de cada situação de trabalho, colocando-os em sinergia ou ressonância;
4. O debate de valores ligado ao debate de normas, as impostas e as instituídas na atividade;
5. A ativação ou a duplicação do potencial da pessoa, com suas incidências sobre cada ingrediente; a partir do momento que um meio tem valor, todos os ingredientes da competência podem ser potencializados e desenvolvidos;
6. Tirar partido das sinergias de competências, em situações de trabalho; trata-se da capacidade de avaliar para si, e para os outros, seu próprio perfil de ingredientes de trabalhar junto.

No que tange os Direitos Humanos, percebeu-se, em relação a este domínio dos protocolos, que além de não ser incentivado por meio da promoção de cursos capacitadores, tais protocolos eram modificados em cada unidade prisional, dependendo das diretrizes de cada gestor.

Com relação ao segundo ingrediente, a incorporação dos princípios de Direitos Humanos, este modifica o que é esperado pelo coletivo. Nesse aspecto, muitos agentes ressaltam que aqueles que se importam com o tema são discriminados, denominados “pai dos presos” pelos demais agentes. Há uma rejeição por esse tema pela maioria.

De forma a articular a teoria com a prática, cada agente vivencia o trabalho de maneira singular, a partir de um debate de normas e valores que remete à sua subjetividade. De modo geral, a partir do momento no qual começaram a perceber que direitos humanos não são exclusivos do preso, mas de todos os cidadãos, foi possível reconhecerem as situações nas quais seus direitos estavam sendo violados e que, somente a partir de um movimento de organização coletiva, poderiam lutar por tais direitos.

Dessa maneira, várias iniciativas foram suscitadas nos grupos, tais como, abaixo-assinados, formações de grupos de discussões e denúncias on-line, eleição de representantes para dialogar com autoridades da SEDS em nome de todos os agentes. À medida que esse processo foi possível, também foi plausível desenvolver outro olhar sobre os presos e outros problemas sociais e se reconhecer como agente de mudanças.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos desafios teórico-metodológicos impostos e também dos relatos durante os cursos, algumas considerações se fazem necessárias. Ao tomarmos como inspiração o Dispositivo Dinâmico a Três Polos rompemos com a forma tradicional de curso em que o saber técnico detém a verdade e, além disso, conferimos valor ao trabalhador, que é quem sabe de seu trabalho. A tentativa de fazer dialogar esses saberes, o saber da experiência e o saber acadêmico, num patamar de horizontalidade, num diálogo ético, trouxe-nos desconforto justamente por não estarmos em terra firme. Estávamos abertas para trocarmos experiências e não apenas ensinar. O afeto decorrente do “desconforto intelectual permanente” nos mobilizou a sempre tentar estabelecer um diálogo “desarmado” de uma hierarquização.

Por parte dos agentes, muitos ficavam sem entender o que estava acontecendo. Agora era bom fazer curso de capacitação, porque “antes eu não podia falar nada e ficava um cara de terno o dia inteiro falando lá na frente no slide”(sic). Nossa proposta rompia com essa rigidez disciplinar a partir da disposição das cadeiras em círculos, de possibilitar um espaço de fala. Enfatizávamos que aquele era um espaço deles.

Aos poucos um vínculo de respeito e confiança se formou, e as aversões diminuía. Antes, éramos vistos como “suspeitos”, pois representávamos a SEDS. Quando falamos claramente da não vinculação à SEDS isso mudava, porém ainda assim, éramos reconhecidas como quem estava do lado dos presos. Fizemos um contrato de sigilo, pois o que buscávamos era possibilitar melhorias das condições de trabalho mesmo parecendo impossível. Quando fizemos as avaliações ao final, o resultado se repetia em várias turmas: a forma com que o curso fora conduzido fez diferença. Muitos foram convocados para o curso de maneira arbitrária, como forma de castigo. E no final ainda brincavam “quero mais castigo como esse”, “quero fazer recuperação” ou “esse foi o primeiro curso de DH voltado para o agente” (sic).

Com esse curso foi possível identificar várias demandas trazidas pelos agentes. As melhorias das condições no/do trabalho são tanto imediatas, quanto em longo prazo.

A luta por um mundo mais justo e mais igualitário passa de fato pela discussão da função da prisão em nossa sociedade. Como um projeto que já nasce falido (FOUCAULT, 2007), a prisão traz sofrimento para todos os sujeitos ligados a ela, seja nas condições “invivíveis” do trabalhador, seja nas condições de vida insuportáveis para o sujeito em privação de liberdade. Trata-se de uma instituição que destrói as pessoas e cuja existência nós repudiamos e nos engajamos na luta por sua extinção.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984. Lei de Execuções Penais. Institui a Lei de Execuções penais. Brasília, DF, 11 jul.1984. **Lex**: Legislação Federal e Marginalia. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 08 abr. 2010.

BRASIL. Resolução nº 14 de 11 de novembro de 1994. Regras Mínimas para Tratamentos dos Presos no Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 02 dez. 1994.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 34.ed, Petrópolis: Vozes, 2007.

ODDONE, I.; RE, A.; BRIANTE, G. **Redécouvrir l'expérience ouvrière. Vers une autre psychologie du travail?** Paris: Editions sociales, 1981.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A(III), de 10 de dezembro de 1948.

SÁ, G. R. de. **A prisão dos excluídos** – origens e reflexões sobre a pena privativa de liberdade. Juiz de Fora: EDUFJF, 1996.

SCHWARTZ, Y.; DURRIVE, L. **Trabalho e Ergologia: conversas sobre a atividade humana**, Niterói: EdUFF, 2010.

SILVA, A. P. S. **Do outro lado das grades: o trabalho dos agentes de segurança penitenciária em um complexo penitenciário de Minas Gerais**. 2012. Dissertação (Mestrado em Psicologia) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SILVA, M. R. S. N. O papel do agente penitenciário na prevenção da violência e promoção dos direitos humanos. **Revista Conselho de Criminologia e Política Criminal de MG**, v.11, p.47-61, 2010.



# A EDUCAÇÃO SOCIAL COMO PERSPECTIVA DE INTERVENÇÃO EMANCIPADORA NA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AMEAÇADOS DE MORTE NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Eduardo Lopes Salatiel<sup>1</sup>  
Rômulo Magalhães Fernandes<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A educação apresenta-se como direito fundamental ao mesmo tempo em que figura como mecanismo de transformação social. Elementos desse panorama podem ser observados, a partir do cotidiano do trabalho no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte de Minas Gerais (PPCAAM/MG).

O objetivo desse programa é preservar a vida de crianças e adolescentes em risco extremo, ademais garantir, por intermédio de medida protetiva especial, os vínculos familiares e comunitários, bem como a sua inserção social segura (FERRAZ et al., 2011).

Nesse sentido, o presente artigo pretende refletir sobre a prática da educação social e o contexto da criminalidade, considerando como referência a experiência do PPCAAM/MG e a busca pela efetivação do direito fundamental à educação, por parte dos seus protegidos, enquanto perspectiva emancipadora.

Para tanto, este texto foi dividido em quatro eixos. Inicialmente, busca-se analisar a relação entre educação e criminalidade. Ao mostrar a importância da edu-

---

<sup>1</sup> Bacharel e Licenciado em Filosofia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Direitos Humanos e Cidadania pelo Instituto Santo Tomás de Aquino (ISTA) e Mestrando em Educação e Formação Humana na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Educador Social do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte de Minas Gerais (PPCAAM/MG). E-mail: eduardo.salatiel@gmail.com

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestre e Doutorando em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Diretor do Observatório de Direitos Humanos, da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania do Estado de Minas Gerais (SEDPAC). E-mail: romulopn@yahoo.com.br.

cação na apreensão do legado cultural do sujeito, passa-se a indicar, em linhas gerais, como a análise econômica do crime tem compreendido essa relação.

No tópico seguinte, reforça-se a perspectiva da educação como direito fundamental, para elencar e aprofundar os desafios que se impõem à sua efetivação, sobretudo quando se refere às camadas menos favorecidas da sociedade. Fala-se, aqui, o que Freitas (2009) chama de “Educação da Ralé”.

Nos tópicos finais do artigo, reflete-se sobre as características gerais e a dinâmica de funcionamento do PPCAAM como estratégia de enfrentamento da violência letal.

Ao se abordar o PPCAAM/MG, procura-se explicitar o perfil das crianças e adolescentes acompanhados, de modo a demonstrar que a situação de desproteção em que se encontram, frente à ameaça, é decorrente, em grande medida, de um verdadeiro ciclo de violações de direitos.

Dessa forma, indica-se os elementos que têm orientado o trabalho do educador no PPCAAM/MG, considerando a opção pela Educação Social no âmbito da Educação Não Formal, o que operacionaliza alguns conceitos e potencializa o trabalho socioeducativo.

## EDUCAÇÃO E CRIMINALIDADE

No livro *O que é Religião*, Alves (1981) utiliza como epígrafe de um dos capítulos o pensamento do escritor franco-argelino Albert Camus (1913-1960), segundo o qual “o homem é a única criatura que se recusa a ser o que ela é”. O que sugere o pensador brasileiro é que o ser humano, vencido os imperativos mais imediatos do corpo, teria se constituído em um ser de **desejo**, o que, por sua vez, teria ensejado a conformação do que chamamos **cultura**, como tentativa de criar o objeto desejado.

Em outra perspectiva, a cultura pode ser entendida como decorrente “das lutas travadas com a natureza e pelos homens entre si”, já que nesse processo “não apenas fomos adquirindo experiências e conhecimentos, como desenvolvemos instrumentos e meios cada vez mais aperfeiçoados para garantir condições de vida ‘melhores’” (ORSO, 2011, p.7).

Certo é que o ser humano vai, ao longo de sua história, diferenciando-se cada vez mais dos outros animais, e aquilo que em tempos passados poderia ser considerado como supérfluo passa a compor toda uma rede de significados, de tal modo, que a garantia de acesso a essa produção (arte, conhecimento, etc.) é claramente identificada, na atualidade, com o conceito de **dignidade**<sup>3</sup>. Nesse contexto, mesmo partindo de uma ou outra das perspectivas apontadas acima, pode-se inferir

---

3 Nesse sentido, a respeito dos propósitos da educação estipulados pela Convenção Sobre os Direitos da Criança, o Anexo IX (ONU, 2001) do referido documento, em seu parágrafo 1, faz o seguinte apontamento: “Estos propósitos (...) estãndirectamente vinculados com elejercicio de ladignidad humana y losderechosdelniño”.



a importância da educação como instrumento que garantiria a apreensão do que se denomina **legado cultural**.

Parece haver uma verdadeira unanimidade quando se trata de reconhecer a importância da educação. Em conversas informais, discursos políticos, debates acadêmicos, etc., a educação aparece, via de regra, como verdadeira panaceia dos problemas sociais. Quando se trata de enfrentar a pobreza, a criminalidade, o consumo de drogas, ou mesmo “ser alguém na vida”, o investimento em educação sempre é elencado como uma das principais ações a serem implementadas.

Difícilmente alguém irá negar a importância da educação no combate à criminalidade. Há, de fato, uma relação significativa entre esses dois elementos, sobretudo quando se concebe a educação como mecanismo de transformação social. Não obstante, a escassez de estudos que busquem aprofundar o conhecimento acerca desses elementos é uma realidade. Teixeira (2011, p. 17) aponta, baseado em informações de Santos e Kassouf (2008a), que “a maioria dos estudos realizados no Brasil tem identificado os fatores socioeconômicos que afetam a criminalidade, sem aprofundar-se em alguma relação específica”.

Na perspectiva da análise econômica da criminalidade, os estudos empreendidos por Teixeira (2011), para sua tese de doutoramento, buscam preencher parte dessa lacuna. Nesse trabalho, observa-se que o comportamento criminal, segundo Becker (1968 apud TEIXEIRA, 2011), sofreria influência de dois fatores repressores (probabilidade de insucesso e grau de intensidade das penas) e um fator estimulador (expectativa de retorno do crime). O ato criminoso surgiria, então, “de uma decisão racional de um indivíduo que avaliaria entre os benefícios financeiros de sua ação criminosa e os custos associados a sua punição; e os custos de oportunidade representados pelo retorno no mercado legal de trabalho” (BECKER, 1968 apud TEIXEIRA, 2011, p. 15).

Diante disso, questiona-se que influência a educação exerce nesse processo de análise e escolha. Se, por um lado, ela cumpre um papel moralizador, no sentido de tornar a prática criminosa eticamente condenável, por outro, pode também determinar o tipo de crime a ser cometido por uma pessoa, dado que certos crimes exigem maiores habilidades, como é o caso dos chamados crimes de “colarinho branco”, bastante lucrativos por sinal.

De modo geral, segundo as informações de Lochner(2007) apresentadas por Teixeira (2011, p. 23), a relação entre educação e criminalidade se dá de quatro formas:

- i. a educação aumenta os salários futuros, o que eleva os custos de oportunidade do crime;
- ii. a educação pode afetar diretamente os retornos financeiros ou psíquicos do crime;
- iii. a educação pode alterar preferências em relação ao risco;
- iv. a educação pode afetar redes sociais ou grupos de indivíduos.

Em muitas ocasiões, o cotidiano do trabalho do PPCAAM com adolescentes envolvidos com a criminalidade de alguma forma remete ao que está disposto nesses itens. Basta pensar que a criminalidade se apresenta como uma saída possível para os impasses vivenciados durante a puberdade. Muitos desses adolescentes dão conta de que o envolvimento com a criminalidade se dá, em grande medida, por dois motivos: 1) satisfação da necessidade de consumo, dado que o tráfico, por exemplo, enseja ganhos substanciais em curto período e 2) visibilidade, na medida em que portar uma arma, pertencer a um grupo, etc., confere um lugar social de destaque a um sujeito até então **apagado** pela exclusão e pela discriminação.

Ambas as motivações guardam relação com outros fenômenos sociais. O individualismo e o apelo exacerbado ao consumo, por exemplo, fomentam a necessidade do gozo imediato. Nesse contexto, muitos adolescentes optam por aquilo que lhes parece um caminho mais fácil ou mais rápido, uma vez que o tempo a ser dedicado aos estudos é, em determinada perspectiva, alto e, ainda assim, de retorno incerto.

Nota-se, contudo, que a escola pode cumprir um importante papel no desencorajamento das práticas delituosas caso contribua para a ampliação dos horizontes culturais, políticos e sociais de crianças e adolescentes, ou ainda, se conseguir fazer frente àquilo que impele esses sujeitos ao caminho supostamente mais fácil. Oliveira (2005 apud TEIXEIRA, 2011, p. 24), por exemplo, aponta que “a escola assume um papel fundamental na formação de valores morais, pois é na escola que muitas vezes o indivíduo começa a interagir e ter relacionamentos fora de sua família”. Espera-se, como sugere o item iv supracitado, que esse processo de socialização possa ser determinante nas escolhas futuras de todos aqueles que passam pela instituição.

Nesse sentido, o acesso à educação constitui-se em importante instrumento de combate à criminalidade. Entretanto, sabe-se dos graves problemas que acometem a área, sobretudo no tocante à escola. O problema é ainda maior quando se trata da educação destinada às camadas populares.

## **O DIREITO À EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS DA “EDUCAÇÃO DA RALÉ”**

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC), promulgado no Brasil pelo Decreto Nº 591 de 6 julho de 1992, sinaliza, desde 1966, a necessidade de se reconhecer o direito à educação. Esta, como aponta o parágrafo 1 do artigo 13,

deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. (...) deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância

e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (BRASIL, 1992).

Sendo que essas disposições devem abarcar a educação em suas diferentes dimensões (formal e não formal; pública e privada; etc.) de modo a tornar possível a consecução dos objetivos estabelecidos. Assim, a educação se reveste de importância adicional, uma vez que aparece como meio para a realização de outros direitos humanos, como aponta o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>4</sup>.

O direito à educação é um “direito público subjetivo, ou seja, esse direito deve ser entendido como direito de acesso efetivo à educação” (CERQUEIRA, 2010, p. 193). Trata-se de um direito que recai sobre o indivíduo e seus próprios atos, concedendo ao titular desse direito uma especial prerrogativa que o torna exigível e realizável (SPADARI, 2007, p. 3).

Aos administradores públicos, no conjunto de suas obrigações estatais, cabe garantir a efetivação dos direitos fundamentais, entre os quais, o direito à educação. Esse direito está ligado à “dignidade da pessoa humana, motivo pelo qual não pode ser objeto de limitação, devendo ser garantido o mínimo existencial, que abrange as necessidades além da mera sobrevivência” (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2013, p. 252).

No mesmo sentido, vale a observação de DALLARI (2008, pp. 44-45), para quem:

Um ponto que deve ser rigorosamente analisado é que se trata de assegurar direitos de crianças e adolescentes, incluindo-se, portanto, analfabetos e pessoas desinformadas e com pouca ou nenhuma possibilidade de iniciativa. Por esse motivo, não basta a atitude formal de publicar informações, criar serviços ou simplesmente ficar à espera de que os titulares dos direitos procurem gozar deles. Assim, por exemplo, as escolas públicas de ensino básico não devem limitar-se ao oferecimento de vagas, mas precisam ir bem mais adiante, procurando saber se na área de sua responsabilidade existem crianças que não frequentam a escola e buscando conhecer os motivos das ausências dos alunos matriculados.

Nessa perspectiva, o item d, do artigo 13 do PDESC, estabelece que “a educação de base deve ser encorajada ou intensificada, em toda a medida do possível, para as pessoas que não receberam instrução primária ou que não a receberam até ao seu termo” (BRASIL, 1992). A despeito dessa normativa existir desde 1966 e ter entrado em vigor na ordem internacional em 1976, o próprio Conselho Econômico e Social das Nações Unidas apontou, em 1999, que

---

<sup>4</sup> No parágrafo 1 da Observación general 13, está expreso o seguinte: “La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos” (ONU, 1999, p. 1).

para millones de personas de todo el mundo, el disfrute del derecho a la educación sigue siendo un objetivo lejano. Más aún, en muchos casos, este objetivo se aleja cada vez más. El comité también tiene conciencia de los extraordinarios obstáculos estructurales y de otro tipo que impiden la aplicación plena del artículo 13 en muchos Estados Partes.(ONU, 1999, p. 2).

Na legislação brasileira são diversos os dispositivos legais em que está previsto o direito à educação obrigatória e gratuita. Como exemplos disso citam-se o artigo 227 da Constituição Federal de 1988; os artigos 53 a 59 da Lei Nº. 8.069/90, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); a Lei Nº. 9.394/96 (LDB), que estabelece os princípios a partir dos quais o ensino deverá ser ministrado e, mais recentemente, a Lei Nº. 12.852/13, que instituiu o Estatuto da Juventude.

O ECA (BRASIL, 2012), por exemplo, dispõe nos artigos 53 e 54:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência (...).

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;
- VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (...).

A previsão legal, entretanto, não impediu que milhares de crianças e adolescentes tivessem esse direito cerceado. Na prática, as escolas insistem na negativa de matrícula, assim como os governantes resistem à ampliação das vagas. Não são raras as ocasiões em que o Conselho Tutelar ou mesmo o Ministério Público são acionados na tentativa de garantir a matrícula ou a continuidade dos estudos de crianças e

adolescentes de determinado segmento social.

Para exemplificar tal realidade, cita-se o Diagnóstico da Situação da Infância e Adolescência no Município de Belo Horizonte, realizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), em parceria com a Prefeitura do município, que aponta que no eixo “educação, cultura, esporte e lazer” concentram-se 36,41% das violações de direitos registradas pelos Conselhos Tutelares.

Cabe esclarecer que, entre os que possuíam de 0 a 5 anos, a violação refere-se à ausência ou impedimento de acesso à creche/pré-escola (que participa em 9,7% desse índice). Enquanto para as faixas de 6 a 11, 12 a 14 e 15 a 17 anos, a violação que se refere ao impedimento de permanência no sistema escolar pesa: com 3,1%, 3,2% e 5,5% respectivamente. Já a violação impedimento de acesso à educação nas faixas de 6 a 11, 12 a 14, 15 a 17, apresenta os percentuais de 2,3%, 1,7%, 3,7%, respectivamente (...). Vale lembrar que, na pesquisa que realizamos nos Conselhos Tutelares, é na faixa etária entre os 12 e os 17 anos que a violação “impedimento de permanência no sistema escolar” chega a 8,7%. Tal violação refere-se a punições abusivas, critérios avaliativos discriminatórios, expulsão indevida ou constrangimento. (ROSELLI-CRUZ et al., 2013, p. 46-47).

Se, por um lado, um conjunto grande de crianças e adolescentes não tem acesso à escola, por outro, um número significativo desses sujeitos “contribuem” para os preocupantes índices de abandono e evasão escolar. Os motivos que afastam crianças e adolescentes da escola são diversos e possuem raízes históricas e sociais. O pai, que tendo crescido em um contexto histórico-social no qual a educação era reservada à elite, tende a alimentar um discurso que atribui importância significativa ao trabalho e nenhuma à educação. Até há pouco tempo, era comum ouvir afirmações do tipo “pobre não precisa estudar, precisa trabalhar”.

Nesse cenário, ainda é comum ver crianças submetidas ao trabalho infantil e com uma trajetória escolar completamente negligenciada. À negligência e descuido dos responsáveis somam-se outros fatores que englobam decisões pessoais, gravidez precoce e não garantia de emprego após a conclusão dos estudos. No entanto, percebe-se que o Estado figura como grande violador do direito à educação por não garantir o número de vagas adequado à demanda, ou por abrigar, como aponta Fischer e Schoenmaker (2010, p. 19), “práticas excludentes ou restritivas, por parte da escola ou dos serviços de educação”, sendo, estas, exemplos de como operam os fatores de vulnerabilidade institucional. As instituições não apenas deixam de responder adequadamente às necessidades dos sujeitos como intensificam ou fomentam novas situações de risco.

A partir do conceito de “Má-fé institucional”, o livro *A Ralé Brasileira* aponta os mecanismos de exclusão fomentados pelas instituições estatais, demonstrando, por exemplo, como a escola pode alimentar o fracasso escolar de determinadas par-

celas da sociedade. Os dados apresentados por Freitas (2009, p. 297) demonstram que o direito à educação vai muito além do acesso à escola, devendo passar, necessariamente, pela garantia (prevista no inciso I do artigo 53 do ECA) de permanência na mesma. Segundo informações da autora, em 1960, por exemplo, 3.950.504 alunos se matricularam na primeira série do curso primário. Destes, menos de 43% se matricularam na segunda série no ano posterior e apenas 14,41% chegaram à quinta série do ensino fundamental.

Mesmo que a partir de uma análise histórica seja possível falar de um aumento significativo da taxa de escolarização<sup>5</sup>, observa-se que a exclusão se mantém, deixando de ser quantitativa e qualitativa para ser, quase exclusivamente, qualitativa (FREITAS, 2009). O que, por sua vez, contribui para que alunos oriundos das camadas populares abandonem a escola por desinteresse ou mesmo sejam “obrigados” a abandoná-la, a partir de todo um ritual, perpetrado por professores, pedagogos e diretores, que insistem em não considerar todo o contexto econômico-social em que estas crianças e adolescentes estão inseridos. Não raro, nesse processo, notam-se alunos com a autoestima quase completamente aniquilada, passando a considerarem-se “burros” e incapazes de aprender.

Esta é a história de Juninho, narrada no livro *A Ralé Brasileira*, que vivenciou na escola as consequências de toda uma vida de desorganização familiar. Afinal, como aponta a autora,

antes de enxergarem as causas que determinam as dificuldades dos alunos, os profissionais da instituição escolar só veem os efeitos dessas dificuldades, tais como desatenção, desobediência, ausências, indisciplina, desinteresse e agressividade. Quando chegam a perceber que esses comportamentos são fruto de desorganização familiar, a escola, historicamente precária em sua maioria, muito pouco pode fazer a respeito, o que leva o problema a se arrastar indefinidamente até ser naturalizado, ou seja, visto como se fosse parte da própria “natureza” dos alunos. A prática comum é então punir e castigar aqueles que apresentam esse tipo de comportamento, encarado como consequência de uma escolha racional de cada um, e não como efeito de uma condição de vida que não oferece as condições sociais objetivas para o sucesso escolar. (FREITAS, 2009, pp. 291-2)

Observa-se, desta forma, como diferentes fatores de risco vão conformando uma verdadeira situação de vulnerabilidade. Ou seja, as dificuldades inerentes ao convívio familiar somam-se às dificuldades de acesso aos insumos materiais e simbólicos dentro da estrutura provida pelo Estado, pelo Mercado e pela sociedade, de modo a não receberem, pelas instituições (p. ex. a escola), o tratamento necessário. Fala-se aqui da noção de vulnerabilidade institucional, designando o modo

---

5 Segundo o Censo Escolar 1980/2000, a taxa de escolarização do Ensino Fundamental que no ano de 1980 era de 80,1 chegou a 94,3 em 2000. A tendência permanece, como indica a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007/2012 do IBGE, já que a taxa de 97,0, relativa ao ano de 2007, chega a 98,3 em 2012 (cf. <http://cod.ibge.gov.br/20UNI>).

deficiente com que o Estado fornece insumos para o desenvolvimento dos recursos materiais e simbólicos (CORRÊA, 2010). Em outras palavras, o que está em jogo é a incapacidade das instituições de responder às necessidades dos sujeitos envolvidos, intensificando, assim, os riscos que correm indivíduos e grupos, seja por omissão ou por ação motivadora do próprio Poder Público.

Ademais, fala-se de uma vulnerabilidade individual, evidenciada pelas características biológicas e psíquicas constituintes da adolescência. Essa fase de peculiar desenvolvimento expõe o sujeito a necessidades de identificação, crises religiosas, contradições na ordem da conduta, questões sexuais, etc., cuja consideração é essencial para a compreensão dos riscos a que está suscetível a juventude. Nota-se, como aponta Sant’Anna (2005 apud CORRÊA, 2010, p. 37), que essas características “aliadas à falta de perspectivas originadas pelas discrepâncias socioeconômicas e culturais, são fatores precipitantes da exacerbação de comportamentos violentos e condutas de risco”.

Passa-se, a seguir, a uma caracterização do trabalho realizado pelo PPCAAM/MG e a uma breve reflexão sobre a letalidade infanto-juvenil.

## **O PPCAAM e o compromisso com a proteção integral**

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) foi criado em 2003 pelo governo federal e reproduzido em treze<sup>6</sup> Unidades da Federação. O Estado brasileiro, em parceria com a sociedade civil, diante dos assassinatos de crianças e adolescentes no país, que ficaram mais evidentes na década de 80 e se agravou nas décadas seguintes, optou pelo PPCAAM como uma das respostas ao enfrentamento da letalidade infanto-juvenil.

O PPCAAM faz parte de uma política pública pautada no paradigma dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. Isso significa que tal programa compreende a proteção do direito à vida sob o fundamento da proteção integral, ou seja, dos direitos humanos infanto-juvenis sob o manto do princípio superior e melhor interesse da criança e do adolescente (OLIVEIRA; SOARES; NICODEMOS, 2011, p. 6).

Trata-se de um programa regulamentado pelo Decreto Federal Nº. 6.231 de 11 de outubro de 2007, que, segundo o artigo 3º dessa lei, “tem por finalidade proteger, em conformidade com a Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990, crianças e adolescentes expostos a grave ameaça no território nacional” (BRASIL, 2007), podendo estender sua proteção a jovens de até 21 anos, que sejam egressos do sistema socioeducativo, bem como aos familiares do protegido, com objetivo de preservar a convivência familiar.

---

6 Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraíba, Pernambuco, Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio de Janeiro, Alagoas, Pará, Espírito Santo e Amazonas.

Essa proteção consiste em retirar tais crianças e adolescentes (acompanhados de algum familiar ou de seu núcleo familiar) do local em que a ameaça se deu, encaminhá-los a um local seguro, tão distante do primeiro quanto seja necessário; e providenciar seu acesso à rede dos mais diversos atendimentos em saúde, educação, assistência social, trabalho, cultura e lazer. Em outras palavras, promover a **reinserção social**.

Nota-se, dessa forma, o compromisso das ações do PPCAAM com a garantia e proteção integral dos protegidos, prevalecendo o entendimento do artigo 7º do decreto acima citado (BRASIL, 2007):

Art. 7º O PPCAAM compreende as seguintes ações, aplicáveis isolada ou cumulativamente, em benefício do protegido:

- I - transferência de residência ou acomodação em ambiente compatível com a proteção;
- II - inserção dos protegidos em programas sociais visando à proteção integral;
- III - apoio e assistência social, jurídica, psicológica, pedagógica e financeira;
- IV - apoio ao protegido, quando necessário, para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam seu comparecimento (...).

A lógica de trabalho estabelecida pelo *Guia Metodológico do Programa* (BRASIL, 2010) tem como objetivo último buscar garantir a inviabilidade de uma nova situação de ameaça, o que, na maioria dos casos atendidos, passa pelo não retorno do adolescente ao circuito da criminalidade. Nesse sentido, o foco das ações realizadas pelos profissionais que atuam no PPCAAM deve ser colocado sobre aquelas intervenções que possibilitem aos sujeitos acompanhados a construção de um novo projeto de vida.

O PPCAAM, no estado de Minas Gerais, também foi criado em 2003 e recebeu a regulamentação complementar do Decreto Estadual N°. 44.388 de 19 de junho de 2008. No PPCAAM/MG constata-se que a maioria das crianças e adolescentes em proteção possui envolvimento com a rede de criminalidade violenta e que, em algum momento, tiveram suas vidas ameaçadas.

Analizados os dados produzidos pelo PPCAAM/MG, relativos ao período de 2009 a julho de 2014, visualiza-se o seguinte perfil dos atendidos pelo Programa:

- i. 77,9% são do sexo masculino;
- ii. 77,5% pertencem à raça negra;
- iii. 61,5% apresentam faixa etária entre 15-17 anos;
- iv. 83,1% não completaram o ensino fundamental;
- v. 61% são moradores de vilas e favelas da capital;
- vi. 72% têm a genitora como principal referência familiar;



- vii. 60,1% têm renda familiar de até 1 salário mínimo;
- viii. 56,3% foram ameaçados por envolvimento com o tráfico.

Com exceção do item iv, que apresenta uma diferença de 12 pontos percentuais para baixo, o perfil dos atendidos pelo PPCAAM/MG não foge muito do perfil dos atendidos em âmbito nacional. A página eletrônica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH)<sup>7</sup> apresenta os seguintes dados:

sexo masculino (76%), raça negra (75%), faixa etária entre 15-17anos (59%), ensino fundamental incompleto (95%), morador da capital (63%), tem a genitora como principal referência familiar (75%), renda familiar é de até 1 SM (57%), e a ameaça se deve ao envolvimento com o tráfico (60%).

Numa análise mais atenta, percebe-se que a maioria das crianças e adolescentes atendidos pelo PPCAAM pertence a grupos que sofrem histórica e cotidianamente outras formas de violência e violação de direitos. Em outras palavras, pertencem a grupos com elevado índice de vulnerabilidade, para o qual contribuem fatores como: baixa renda, níveis baixos de escolaridade, vínculos familiares fragilizados e envolvimento com redes de criminalidade. Waiselfisz (2013, p. 9) ilustra bem essa situação ao afirmar que “os homicídios são hoje a principal causa da morte de **jovens de 15 a 24** anos no Brasil e atingem especialmente **jovens negros** do sexo masculino, **moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos**” (grifos nossos). Ao se analisar, por exemplo, o número de homicídios de 2002 a 2011, observa-se que o número de jovens brancos assassinados caiu 39,8%, enquanto o número de jovens negros assassinados, no mesmo período, cresceu 24,1% (WAISELFISZ, 2013).

Esse quadro está em sintonia com os fatores de vulnerabilidades, apontados por Sierra e Mesquita (2006), que ameaçam o bem-estar de crianças e adolescentes. Os riscos elencados pelas autoras reforçam a complexidade do processo que suscetibiliza a população juvenil, uma vez que consideram elementos inerentes à dinâmica familiar, ao lugar de moradia, às atividades do tráfico, ao trabalho realizado pelas instituições, dentre outros. A ideia presente nessa análise é que a conjunção de diferentes fatores fomenta determinadas situações de vulnerabilidades.

Nesse sentido, Corrêa (2010, p. 33) afirma que

o conceito de vulnerabilidade social se articula com a percepção de que o local de moradia e as condições de vida da família podem ser fatores de dificuldade, de obstáculo na realização dos projetos pessoais do jovem, ao mesmo tempo em que favorecem estilos de vida e de integração social

---

<sup>7</sup> Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/protecao-a-criancas-e-adolescentes-ameaçados>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

que podem adicionar riscos à sua trajetória.

Esse ciclo de violência e violações, a que está submetida a maioria das crianças e adolescentes acompanhados pelo PPCAAM, poderia ser interrompido, ou ter seus efeitos minimizados, se, na Escola, esses sujeitos tivessem acesso a uma educação de qualidade, pautada em uma pedagogia emancipadora. Com essa afirmação não se pretende investir a Escola e a Educação de um caráter salvífico, como se fossem elas capazes de pôr fim a todos os problemas sociais, mas não se pode, por outro lado, desconsiderar as potencialidades dos processos educacionais.

Considerando o perfil das crianças e adolescentes atendidos pelo PPCAAM, nota-se que a maioria sequer terminou o Ensino Fundamental. Dessa forma, a interrupção no processo educacional pode ser danosa, uma vez que para as camadas populares, muitas vezes, a escola é o lugar em que os horizontes podem ser ampliados, a cidade ser acessada e a mobilidade social ser potencializada.

## **A EDUCAÇÃO SOCIAL COMO PERSPECTIVA DE INTERVENÇÃO NO PPCAAM/MG**

A realidade do cotidiano do trabalho do PPCAAM/MG exige priorizar nas ações da equipe técnica aquelas que são avaliadas como de maior urgência. A própria lógica da proteção pode fomentar, em muitos casos, a relativização de alguns direitos, quando não o seu cerceamento. Nesse sentido, por vezes, adolescentes e seus familiares podem sofrer restrições no acesso ao lazer, à cultura, à mobilidade, etc. Não raramente, devido a fatores dessa ordem, observam-se adolescentes desligados do Programa por “evasão” ou “solicitação do usuário”. Vale lembrar que a inclusão no Programa, quase sempre, é seguida por um desligamento abrupto e definitivo com o local da ameaça, o que significa deixar para trás amigos, namorada(o), etc. havendo um rompimento de laços estabelecidos durante o tempo em que lá viveram o adolescente (na maioria dos casos, desde o nascimento) e seus familiares. Há, ainda, situações em que o adolescente é privado do convívio familiar e comunitário quando, por exemplo, a proteção é levada a cabo sem o responsável legal, o que implica, muitas vezes, no encaminhamento do mesmo para acolhimento institucional.

É nesse contexto que a importância da atuação do educador social fica mais evidente. Ou seja, na medida em que possui a possibilidade de se colocar diante da criança e do adolescente acompanhado numa abordagem outra, que não a da urgência. Em outras palavras, acredita-se que a atuação do educador pode amenizar as dificuldades inerentes à dinâmica de proteção, atuando na garantia de direitos e no fomento de ações que busquem colocar o adolescente como sujeito consciente desse processo.

A experiência do Programa, bem como de outros atores sociais envolvidos

com a questão da infância e adolescência em atuação na criminalidade, tem apontado que as intervenções deverão se dar em três níveis: a) ampliação do uso da palavra, b) ampliação dos horizontes políticos-culturais, c) ampliação do acesso ao circuito do capital (GUERRA, 2012).

A Educação Social, no âmbito do PPCAAM, está vinculada ao Guia Metodológico do Programa, que situa a figura do educador como constituinte da Equipe Mínima para o funcionamento das atividades a que se destina. Seguindo o modelo conceitual de Gohn (2010), situa-se essa modalidade de educação na esfera da chamada Educação Não Formal. Esta, se por um lado não se restringe aos processos educativos que têm lugar no ambiente escolar (Educação Formal), com atributos, ferramentas e objetivos específicos, não coincide, também, com os chamados processos educativos informais (Educação Informal).

Ao pensar a Educação Social, no desencontro entre Educação Informal e Educação Não formal, é fundamental considerar a dimensão da intencionalidade do processo instaurado pelo educador. Esta intencionalidade parece ser o principal atributo da Educação Não Formal, mas se encontra ausente na Educação Informal. A esta pertencem os processos que têm por objetivo a socialização do indivíduo a partir do desenvolvimento de hábitos e comportamentos relacionados ao grupo social a que pertence. Acredita-se que a atuação do PPCAAM não deve se dar nessa linha, ocupando o lugar de dispositivo social de reprodução de crenças e valores sociais junto às crianças e adolescentes sob sua proteção. A dinâmica da reinserção social deverá se dar a partir de outras perspectivas, como as indicadas a seguir.

Entre a Educação Não Formal e a Educação Formal, segundo Gohn (2010), há a coincidência da intencionalidade. Não obstante, há elementos que distinguem tanto o processo que aí se instaura quanto as expectativas em relação a este. A partir da diferenciação estabelecida pela autora e levando em conta a realidade do Programa, propõe-se o seguinte quadro de características da Educação Social, tendo em vista o papel desempenhado pelo educador no âmbito do PPCAAM/MG:

## Quadro 1 – Elementos orientadores do trabalho da Educação Social no PPCA-AM/MG

Quem é o Educador?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educador Social (compreendido como aquele que possui um lugar específico e intencional junto ao sujeito sob sua responsabilidade)</li> </ul>
Onde se educa?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fora da instituição;</li> <li>• Lugares e situações informais.</li> </ul>
Como se educa?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação optativa ou por força de circunstâncias</li> <li>• Metodologia que considere a particularidade de cada caso em questão</li> </ul>
Em que situação?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encontros periódicos por um tempo maior ou menor, de acordo com o tempo da inclusão no Programa, local da proteção, desejo da criança e do adolescente.</li> </ul>
Qual contexto?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A criança e o adolescente em situação de exílio, por conta das medidas de proteção necessárias às características da ameaça de morte recebida.</li> </ul>
Objetivos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favorecer o posicionamento crítico dos sujeitos quanto a seus processos de socialização;</li> <li>• Fomentar a participação política na comunidade;</li> <li>• Desenvolver uma apreensão crítica do legado cultural;</li> <li>• Interromper o circuito de atuação na rede de criminalidade violenta.</li> </ul>
Principais atributos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso da informalidade de lugares e situações para processo intencional, na forma de intervenções que enderecem o sujeito a se implicar com suas escolhas e percurso histórico;</li> <li>• Não é organizada por séries, idade ou conteúdos ou tempos de progressão;</li> <li>• Dever ser capaz de ampliar, política e culturalmente, os horizontes dos sujeitos envolvidos.</li> </ul>
Resultados esperados:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compreender o caráter histórico e social das concepções de mundo e sobre o mundo;</li> <li>• Repensar seu lugar no mundo a partir da construção de novas concepções de mundo e sobre o mundo;</li> <li>• Valorização de si próprio;</li> <li>• Fomento de uma cultura e de uma participação política crítica;</li> <li>• Rompimento dos laços de envolvimento com a rede de criminalidade.</li> </ul>

Quadro elaborado pelos autores em 2014.

Fonte: Documentos internos / PPCAAM/MG

Com a consecução dos objetivos supracitados, é possível fomentar momentos privilegiados de intervenção, indo além da lógica comumente alimentada pelas políticas públicas de cunho puramente assistencialista. Acredita-se ser possível não somente amenizar as dificuldades pelas quais pode passar a criança ou o adolescente protegido pelo Programa (bem como seus familiares), mas ensejar o desenvolvimento de mecanismos e ferramentas que possibilitem aos sujeitos envolvidos ressignificarem o seu **ser** e o seu **estar** no mundo. A possibilidade de realizar um trabalho a partir dessa perspectiva, tem possibilitado a muitos adolescentes o rompimento de laços com a criminalidade, à medida que, reconhecendo-se sujeitos de suas próprias histórias, podem construir novos projetos de vidas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso realizado buscou refletir sobre alguns elementos que permeiam a dinâmica que envolve a educação e a criminalidade, possibilitando, dessa forma, um exame do modo como uma instituição pode ensejar o envolvimento com a criminalidade, na medida em que, por um lado, se mostra incapaz de amenizar as dificuldades que os alunos das camadas populares trazem consigo e, por outro, engendra uma prática pedagógica excludente que trata como preguiçoso, ineducável, irresponsável, etc. o aluno que não se adequa aos pressupostos da disciplina e do bom comportamento.

Nota-se, entretanto, que há uma escassez de estudos que aprofundem a reflexão em torno dessa relação, a despeito de ser a educação apontada, constantemente, como solução para muitos problemas sociais.

Entende-se que essa reflexão contribui para qualificar a atuação de trabalhadores e trabalhadoras das instituições que compõem a rede de proteção da criança e do adolescente. No caso do PPCAAM/MG, em particular, a escola aparece muitas vezes como uma questão a ser trabalhada, uma vez que o retorno aos estudos pode significar, para o adolescente ameaçado, a estigmatização ou mesmo um reviver do fracasso e da violência. A título de ilustração, basta imaginar qual é, via de regra, a reação de um professor ao saber que leciona para um adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. Imagine, em seguida, qual seria sua reação ao descobrir que leciona para um adolescente ameaçado de morte.

Sabe-se do compromisso ético e político de muitos professores com uma prática educativa verdadeiramente transformadora. No entanto, é preciso concordar com Freitas (2009, p. 300) quando afirma que os mecanismos institucionais

vão muito além de suas vontades; e, por maior que seja o desejo de alguns professores em mudar o funcionamento da instituição escolar, seus atos isolados nada podem contra a impessoalidade e

a magnitude de um sistema que funciona de acordo com o consentimento, mesmo que não intencional, de toda a sociedade.

Essa triste realidade é que motiva profissionais, no âmbito de um programa de proteção, a pautar práticas educativas que fomentem a defesa e a garantia dos direitos humanos. Nessa perspectiva é que se procura situar a Educação Social no PPCAAM/MG no âmbito da Educação Não Formal, cuja importância é assim definida no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: “A educação não formal em direitos humanos orienta-se pelos princípios da emancipação e da autonomia. Sua implementação configura um permanente processo de sensibilização e formação de consciência crítica (...)” (BRASIL, 2007, p. 31).

Em suma, percebe-se que, embora o acesso à educação venha sendo garantido, para uma parcela da sociedade esse acesso está longe de se constituir instrumento de fomento da autonomia e da emancipação como elementos essenciais ao exercício da dignidade humana. Pelo contrário, a educação formal, em muitos momentos, tem cumprido um papel exatamente oposto, contribuindo, lamentavelmente, para a manutenção das desigualdades sociais.

## REFERÊNCIAS

ALVES, R. **O que é religião?** São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

BRASIL. Decreto Nº. 6.231, de 11 de outubro de 2007. Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM. **Diário oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2007

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Belo Horizonte: CEDCA, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte**: PPCAAM. Organização: EGAS, Heloiza de Almeida Prado Botelho e SOARES, Márcia Ustra. Brasília, Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Decreto Nº. 591, de 6 de Julho de 1992**. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em: 08ago. 2014.

CERQUEIRA, T. T. **Manual do Estatuto da Criança e do Adolescente**: Teoria e Prática. 2.ed. Niterói: Impetus, 2010.

CORRÊA, C. S. **Violência urbana e vulnerabilidades**: O discurso dos jovens e as notícias de jornais. 2010. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

DALLARI, D. de A. In: CURY, Munir (org.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FERRAZ, J. D. F. et al. O funcionamento do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) nas áreas de vulnerabilidade social no Rio de Janeiro. **Revista Política Públicas**, São Luís, v.15, n.2, p.277-286, jul./dez. 2011.

FISCHER, R. M.; SCHOENMAKER, L. **Retratos dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil**: pesquisa de narrativas sobre a aplicação do ECA. São Paulo: Ceats/FIA, 2010.

FREITAS, L. A instituição do fracasso: a educação da ralé. In: SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. pp.281-304.

GOHN, M. da G. **Educação não formal e o educador social**: atuação no desenvolvimento de projetos sociais. São Paulo: Cortez, 2010. (Coleções questões da nossa época, v. 1).

GUERRA, A. M. C. Seminário Clínico, 2012, Belo Horizonte. **Adolescentes em tempos de guerra**. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

ORSO, P. J. Apresentação. In: ORSO, P. J.; GONÇALVES, S. R.; MATTOS, V. M. (Orgs.) **Educação, Estado e Contradições Sociais**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. pp.7-15.

OLIVEIRA, C. S., SOARES, M. U., NICODEMOS, C. Caminhos para uma política de Estado de enfrentamento ao assassinato de crianças e adolescentes no Brasil. **Proteção à vida e ao interesse superior da criança e do adolescente**. Organização de Direitos Humanos Projeto Legal. Rio de Janeiro, 2011.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Observación General 13**, El Derecho a la Educación (Artículo 13 del Pacto). Período de Sessões, 1999 (E/C.12/1999/10).

ONU – Organização das Nações Unidas. **Observación General 1**, Los Propósitos de la Educación (Párrafo 1 del Artículo 29 de la Convención Sobre los Derechos del Niño). 2001 (CRC/GC/2001/1).

PROGRAMA de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PP-CAAM). (*Sítio eletrônico*). **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**, s.d. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/programas/programa-de-protecao-a-criancas-e-adolescentes-ameaçados-de-morte-ppcaam>>. Acesso em: 08ago. 2014.

ROSELLI-CRUZ, A. et al. **Diagnóstico da situação da criança, do adolescente e do jovem em Belo Horizonte**. Livro 1. Belo Horizonte: UNILIVRECOOP, 2013. Disponível em: <[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=livro\\_1\\_2013\\_diagnostico\\_cmdca.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=livro_1_2013_diagnostico_cmdca.pdf)>. Acesso em: 08 ago. 2016.

ROSSATO, L. A.; LÉPORE, P. E.; CUNHA, R. S. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SIERRA, V. M.; MESQUITA, W. A. Vulnerabilidades e Fatores de Risco na Vida de Crianças e Adolescentes. **São Paulo em Perspectiva**, v.20, n.1, jan./mar. 2006. pp.148-155. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01\\_11.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n01/v20n01_11.pdf)>. Acesso em: 08ago. 2014.

SPADARI, S. Efeitos da emancipação no dever prestacional dos pais ou responsáveis à educação fundamental dos filhos ou pupilos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1504, 14 ago. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10280>>. Acesso em: 08ago. 2014.

TEIXEIRA, E. V. **Dois Ensaios Acerca da Relação Entre Criminalidade e Educação**. 2011. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2011.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2013**. Homicídios e juventude no Brasil. Rio de Janeiro: Cebela eFlacso Brasil, 2013.



# ENTRE A PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA E DO DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DAS PERSPECTIVAS JURÍDICAS QUE ENVOLVEM A OCUPAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

Marcela Vitoriano e Silva<sup>1</sup>  
Patrícia Meire Vitoriano<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização do Brasil foi ditado pelos interesses privados e pelo setor econômico. A vontade dos detentores da terra era o critério de ocupação dos espaços urbanos, que, por sua vez, estava atrelada à busca da riqueza, do lucro, do crescimento econômico. Fundada nas raízes do liberalismo, a propriedade representava fortemente o poder econômico, mas também o poder da livre disposição e aproveitamento do bem. Tudo era permitido ao senhor da terra.

A expansão urbana tomava o rumo destes interesses, que desconsideravam qualquer aspecto que não o interesse próprio na obtenção de vantagem econômica. O Poder Público não atuava no sentido de controlar as novas ocupações, nem interferia na forma de construção destes novos espaços. Diante disso, o processo de urbanização refletiu o modelo de apropriação e concentração das terras e intensificou as injustiças e desigualdades sociais.

Nas décadas de 1960 e 1970, com a aceleração e intensificação do processo de urbanização, os efeitos negativos tornaram-se cada vez mais nítidos e evidenciaram a sua lógica excludente e degradadora. Isso gerou discussões no seio da sociedade, fazendo surgir, especialmente no final da década de 1970 e durante a década de 1980, reivindicações de entidades civis perante o Poder Público.

Assim, inicia-se a elaboração de legislações específicas e, sobretudo, a afirmação de princípios básicos a orientar a atividade urbana, entre eles o de gestão democrática da cidade, da função social da propriedade, da justa distribuição dos

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Gestora Ambiental na Secretaria de Estado de Meio e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Faculdade Batista de Minas Gerais.

benéficos e dos ônus derivados da urbanização, entre outros. Com isso, o Estado é forçado a assumir um papel mais ativo no direcionamento da ocupação urbana, agora compreendida como uma função pública, em decorrência dos interesses públicos envolvidos e dos seus reflexos para a sociedade.

Novos atores passaram a participar da formulação da política urbana e instrumentos jurídicos importantes tornaram-se os meios de se implementar esta política, como os Planos Diretores e o zoneamento urbano.

A Constituição Brasileira de 1988 representou um grande passo na mudança da gestão e regulação urbana, provocada pelas reivindicações sociais. Nesse cenário normativo, o planejamento torna-se algo obrigatório, a diretriz inicial para a regulação urbana e a base da ordenação dos territórios dos municípios. Outro importante avanço é a afirmação da função social da propriedade e da função social da cidade, delimitando e relativizando o direito de propriedade, que no passado significou um título absoluto de apropriação e transformação do espaço. E ainda, o estabelecimento do usucapião urbano, com requisitos voltados para a promoção da justiça social.

A edição do Estatuto da Cidade, no ano de 2001, foi o segundo passo importante na reconstrução dos espaços urbanos. Esta lei trouxe significantes diretrizes e princípios para orientar a política urbana e um rol extenso de instrumentos jurídicos para implementar esta política, o que provocou um redirecionamento na forma de ocupação dos espaços urbanos e do tratamento e condução das questões urbanas. O novo arcabouço legal também exigiu do Poder Público o exercício de uma regulação urbana mais ampla, presente e eficaz, com vistas ao alcance dos objetivos expressos no Estatuto da Cidade, tais como proteção e preservação do meio ambiente, garantia de oferta e acesso aos equipamentos públicos, infraestrutura urbana adequada, distribuição uniforme dos serviços públicos e atividade econômica, além de controle da instalação de usos incompatíveis e inconvenientes.

A partir das diretrizes e normas desta lei geral e do Plano Diretor, cuja elaboração se tornou primordial após a Constituição brasileira de 1988, o Município obteve as ferramentas básicas para exercício da sua competência constitucional de planejamento urbano e ordenação territorial (art. 30, VIII, da Constituição de 1988) e para a criação de uma legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de qualidade e, desta forma, capaz de provocar mudanças significativas no panorama local.

Embora os avanços na estruturação de um microssistema de Direito Urbanístico tenham se tornado mais visíveis e contundentes após a Constituição Brasileira de 1988, convém assinalar o tratamento do parcelamento do solo para fins urbanos trazido pela Lei nº 6.766/79. O advento desta lei encerrou um período de regulamentação exclusivamente privada dos parcelamentos do solo para fins urbanos, conferida pelo Decreto-lei nº 58/37, fixando critérios e requisitos básicos para

a realização desta atividade urbana, o procedimento administrativo, as responsabilidades do empreendedor e do Poder Público e os direitos dos adquirentes, além da definição de tipos penais vinculados à esta atividade urbana.

Entretanto, o gradativo aprimoramento da ordem jurídica, a especialização dos órgãos públicos e a criação de instâncias democráticas de discussão e deliberação das questões urbanas, como os Conselhos de Política Urbana, por exemplo, não foram capazes de apagar os efeitos negativos causados no passado e de afastar, definitivamente, as forças econômicas que levam a arranjos excludentes e fragmentadores dos espaços urbanos.

Em alguns municípios do Brasil, a percepção dessa situação é ainda mais clara. De um lado, bairros e áreas com boas edificações e com mercado ativo e variado, onde se concentram as principais fontes de trabalho; de outro, bairros, vilas e favelas, com edificações precárias e inacabadas, acolhedoras das classes sociais de baixo poder aquisitivo.

Nestas áreas, percebe-se a total ausência de planejamento urbano e atuação do Poder Público, no sentido de controlar as ocupações e implantar infraestrutura urbana adequada. As áreas marginalizadas normalmente não possuem drenagem pluvial, esgotamento sanitário, serviços de abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica e espaços públicos para a comunidade, tais como praças, escolas e postos de saúde. Além disso, as vias públicas não recebem traçado regular e pavimentação, com prejuízo para a mobilidade urbana.

Apesar dos avanços institucionais e jurídicos, a lógica do capital ainda não foi superada. A inclusão e a justiça social não interessam ao poder econômico.

Consequentemente, os menos favorecidos sujeitam-se às ocupações irregulares e às invasões de terrenos não utilizados ou subaproveitados, sejam públicos ou privados. Assim, é comum a ocupação em áreas de preservação permanente e muitas vezes de risco, como margens de cursos d'água, encostas e topos de morros – áreas a princípio não edificáveis –; em loteamentos clandestinos, sem a oferta de infraestrutura básica e acesso a serviços essenciais como transporte, saneamento e educação; e outras áreas de proteção ambiental, como unidades de conservação dentro ou próximas dos centros urbanos, que não são bem fiscalizadas e geridas pelo Poder Público. As áreas privadas usadas para especulação imobiliária e imóveis públicos sem destinação de uso são outros alvos daqueles que não possuem recursos para custear a moradia própria e da sua família.

Na dinâmica urbana, qualquer espaço vazio tende a ser ocupado. Se isso não ocorre pelas forças do mercado imobiliário, ocorre por aqueles que não têm condições de ter acesso aos bens de forma correta, em termos legais.

Então, aqueles espaços reservados para proteção do meio ambiente acabam sendo alvo de invasões, pois representam espaços vazios dentro de uma grande man-

cha urbana, que sofre diversas e constantes pressões de adensamento e expansão.

O presente trabalho tem como escopo abordar essas situações a partir da concepção da moradia como direito humano, focando estritamente nas ocupações das chamadas áreas verdes.

Como as áreas verdes são bens públicos de uso comum que possuem uma finalidade específica, demarcada pelas normas urbanísticas, a sua ocupação, destinação e disposição é disciplinada em regras jurídicas próprias. Por outro lado, o atendimento da sua finalidade de proteção do meio ambiente e de manutenção da qualidade do espaço urbano leva, muitas vezes, a transformarem-se em vazios urbanos.

Por isso, comumente estas áreas tornam-se alvo de invasões e, ao serem demandadas pelo Poder Público, surge o impasse: como garantir a desocupação destes espaços públicos sem ferir o direito à moradia?

Várias são as perspectivas jurídicas para a solução deste impasse. Algumas sem consideração efetiva do direito à moradia.

Partindo-se desta problemática, o objetivo deste trabalho é apresentar e discutir estas perspectivas jurídicas para, ao final, escolher a que resulte na proteção conjunta do direito à moradia e do direito às cidades sustentáveis, contribuindo para a solução de conflitos desta natureza.

O trabalho será desenvolvido, na primeira parte, pela demonstração do significado e conteúdo do direito humano à moradia e do direito humano às cidades sustentáveis, esboçados pelas normas jurídicas internas e pelos documentos internacionais, bem como pela doutrina. Após, será apresentado o posicionamento da jurisprudência brasileira em relação aos conflitos que importam em despejo forçado de famílias ocupantes de bens públicos, em especial das áreas verdes, e discutidas as possíveis formas de solução destes conflitos. Neste caso, buscar-se-á amparo nas normatizações e diretrizes sobre despejos forçados e na jurisprudência brasileira, empregando-se o método indutivo-dedutivo para chegar à resposta do problema, tendo como premissa a harmonização e integração dos direitos humanos fundamentais.

## **O DIREITO À MORADIA NO PLANO JURÍDICO INTERNO E EXTERNO: BREVE ANÁLISE DO SEU CONTEÚDO E IMPLICAÇÕES PRÁTICAS**

Os direitos humanos foram construídos ao longo da história, atingindo hoje uma extensa gama de direitos, agrupados conforme a difundida classificação de direitos de primeira, segunda e terceira dimensão. Assumiram definição e conteúdo diverso em cada período e sociedade.

A dignidade humana tornou-se o parâmetro de aferição da natureza destes direitos e o objetivo último de cada um deles. Em alguns dos direitos humanos,

contudo, esta função torna-se mais evidente. O direito à moradia é um deles, pois é inquestionável a sua essencialidade para o ser humano. Como pontua Reis (2013), essa característica possui diversos motivos, como, por exemplo, a necessidade de refúgio e proteção das condições climáticas e da condição cultural humana de ser transformador do meio. Ainda conforme este autor, “desde a Antiguidade, a ideia de lar transcende a questão da utilidade imediata, consistindo num espaço reservado a determinada família, sagrado e inviolável” (2013, p. 293).

É patente que todos necessitam de um lugar de apoio, amparo, descanso e de convívio com a família. O lar permite o desenvolvimento do ser humano e das relações afetivas, protegendo a família e assegurando a privacidade dos indivíduos.

A moradia está, ao lado da saúde, do trabalho e da educação, dentre as condições primeiras para se garantir a dignidade humana. Além da dignidade, a moradia viabiliza a efetividade de outros direitos humanos, como a vida, a segurança e a liberdade, esta em sua ampla acepção.

Atualmente, o conteúdo do direito humano à moradia foi ampliado, não significando a simples garantia de habitação. Abrange diversos aspectos que, somados, se traduzem em moradia digna. Assim, para haver moradia digna é preciso que essa seja adequada, o que inclui: a) condições de habitabilidade, relacionados aos aspectos físicos e territoriais da edificação usada como moradia, ou seja, deve ser salubre e segura, não ensejando situação de risco para os moradores; b) condições de infraestrutura, como fornecimento de energia elétrica e saneamento básico, vias públicas adequadas e acessibilidade; c) condições externas, como a prestação de serviços públicos essenciais – saúde, educação, transporte e segurança – e de serviços privados, além de espaços livres de uso público; e) condições de manutenção, que significa o custeio acessível, tanto para aquisição quanto para locação.

Moradia digna, portanto, vai além de mero abrigo; é local de referência da pessoa humana e sua família. É justo e necessário que ela ofereça condições de preservação da saúde, higiene, segurança e funcionalidade, de modo a dar suporte à efetivação de vários outros direitos humanos.

Porém, vale esclarecer que o direito à moradia não se consubstancia, necessariamente, no direito à aquisição da casa própria. O que se protege é a manutenção de um lar, que pode se dar de formas jurídicas diferenciadas e conforme as variadas culturas.

No plano jurídico interno, a moradia somente veio a figurar expressamente ao lado de outros direitos sociais no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em 2000, com a edição da Emenda Constitucional nº 26. A atual redação desta norma constitucional é a seguinte:

---

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer,

a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Também se pode fazer referência ao inciso XI do art. 5º da Constituição, que enuncia a casa como asilo inviolável. De modo menos explícito, protege-se a moradia.

É no âmbito internacional, contudo, que a moradia recebe uma proteção mais consistente, com delineamentos do seu conteúdo. A sua afirmação como direito humano, ao contrário do que ocorreu no plano interno, foi registrada há várias décadas. Neste plano formularam-se, ainda, agendas de implementação do direito à moradia digna (Agenda Habitat I e Agenda Habitat II para Assentamentos Humanos) e instâncias de acompanhamento e avaliação da efetivação destes direitos nos países signatários dos ajustes de Direito Internacional (Relatorias Especiais para a Moradia Digna) (ONU, 2011).

Reis (2013) assinala que a Carta de Atenas, resultado do Congresso Internacional de Arquitetura e Urbanismo, realizado em 1933, foi o primeiro documento a prever a moradia como um direito humano e traz a “noção de cidade como função social, passando-se à compreensão do espaço urbano mais que simplesmente um aglomerado de pessoas e edificações” (2013, p. 294). A moradia, vista como “premissa para o desenvolvimento do ser humano em suas potencialidades”, é apresentada como uma das funções sociais da cidade (2013, p. 294).

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, documento internacional de grande importância e referência, o direito à moradia pode ser obtido do seguinte trecho:

Art. 25 – 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (ONU, 2009, p. 13).

Posteriormente, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, traz a menção ao direito à moradia adequada, agora com esta qualificação:

Artigo 11 – 1. Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e *moradia adequadas*, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

(ONU, 1992a, s.p.).

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, também de 1966, traz a proteção da moradia, mas na perspectiva do princípio da liberdade, ou seja, de garantia da privacidade:

Artigo 17 – 1. Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação. 2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas. (ONU, 1992b, s.p.).

Ganham destaque, no plano internacional, as Conferências da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizadas nos anos de 1966 e 1976, quando houve uma discussão mais ampla sobre a moradia. A Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, 1976 – Habitat I –, fruto da primeira Conferência, expressa em seu Item 8, da Seção III:

Habitação e serviços adequados são um direito humano básico que obriga os governos à assegurar a sua realização por todas as pessoas começando com a assistência direta aos menos favorecidos através de programas de ajuda mútua e de ação comunitária. Os governos devem se esforçar para remover todos os obstáculos que impedem realização desses objetivos<sup>3</sup>. (ONU, 1976, p. 7, tradução nossa).

A Conferência em Vancouver foi o marco inicial de conscientização e mobilização entre as nações, com o fim de se aplicar maiores investimentos e recursos na concretização de políticas sociais voltadas à promoção da moradia digna, solidificando o entendimento de que o lar não é só um abrigo das intempéries da natureza, mas é também a referência do núcleo familiar, base da sociedade. Assim surgia a Agenda Habitat. A partir de então, não só os governantes assumem o compromisso, mas toda a sociedade é convidada a integrar esforços para a execução das diretrizes expressas no documento internacional.

A Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos– Habitat II – (ONU, 1996), fruto da segunda Conferência, reafirma os objetivos, princípios e recomendações da Agenda Habitat I, além de apresentar novas metas e endossar várias outras formuladas anteriormente. Seus temas centrais foram “moradia adequada para todos” e “desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em processo de urbanização”. No item 4, reconhece uma série de fatores

<sup>3</sup> No original: “Adequate shelter and services are a basic human right which places an obligation on Governments to ensure their attainment by all people, beginning with direct assistance to the least advantaged through guided programmes of self-help and community action. Governments should endeavour to remove all impediments hindering attainments of these goals” (ONU, 1976, p. 7).

que interferem na melhoria da qualidade de vida nos assentamentos humanos, tais como mudanças populacionais insustentáveis, população sem-teto, desemprego, falta de infraestrutura, de serviços básicos e de planejamento, insegurança e violência crescentes, degradação ambiental e aumento da vulnerabilidade a desastres.

No item 8, a Declaração reafirma expressamente o compromisso com a progressiva realização do direito à moradia adequada, conforme estabelecido em instrumentos internacionais, e define como medidas específicas a garantia legal de posse, a proteção contra discriminação e o acesso à moradia adequada a custos acessíveis.

No ano de 2001, a Declaração sobre Cidades e outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio reafirma, mais uma vez, o direito à moradia e os compromissos assumidos no âmbito internacional, por diversos países.

O Comentário nº 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, datado de 12 de dezembro de 1998 (ONU, 1998), traz de forma pormenorizada o conteúdo do direito à moradia digna, composto pela segurança legal da ocupação; disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas; acessibilidade, no sentido de permitir que todos tenham condições de custear a manutenção da sua moradia, o que inclui implementação de políticas habitacionais, controle do mercado imobiliário e dos financiamentos; localização adequada, isto é, próxima dos serviços públicos e de fácil acesso; e respeito pelo meio cultural.

Disso resulta que o direito à moradia digna depende de uma série de fatores para a sua efetivação, relacionados às condições sociais, econômicas, culturais, espaciais e físicas. As desigualdades sociais e territoriais, fortemente visíveis no âmbito da ocupação dos espaços urbanos, e o grande número de pessoas sem acesso à moradia digna exigem a atuação do Poder Público no sentido de garantir esse direito, pela prática de múltiplas ações, dirigidas aos vários fatores que interferem na efetivação do direito, nas condições exigidas pelas normas jurídicas.

Por se tratar de um direito humano fundamental, o Poder Público deve promover o acesso à terra, por meio de políticas habitacionais e fundiárias, e estabelecer meios de garantia de moradia adequada a todos.

## **O DIREITO ÀS CIDADES SUSTENTÁVEIS A PARTIR DO PRISMA DOS DIREITOS HUMANOS**

A discussão da questão ambiental surgiu mais propriamente nas décadas de 1960 e 1970, após a ocorrência de graves acidentes ambientais causados pela excessiva intervenção humana na natureza e pela intensificação dos processos de produção de bens e produtos. Por exemplo, é emblemática a catástrofe ocorrida no Japão, em 1956, quando ocorreu a contaminação de milhares de pessoas, provocada pelo lançamento na Baía de Minamata de toneladas de mercúrio usado na fabricação de



PVC (policloreto de vinil). Além da grande perda da fauna aquática, ocorreu a morte de algumas pessoas e muitas outras tiveram danos sérios à sua saúde<sup>4</sup>.

Também cabe como exemplo a catástrofe ambiental conhecida como *Smog* londrino, ocorrida no dia 4 de dezembro de 1952, quando uma imensa e densa névoa tóxica cobriu Londres. A principal causa do fenômeno foi a queima de carvão e lenha. A grande nuvem de fumaça só dispersou seis dias depois. Pelo menos 4 mil pessoas faleceram num primeiro momento, 15 mil ficaram doentes, e acredita-se que mais de 7 mil vieram a óbito posteriormente por motivos causados pela poluição. A tragédia fez com que o Parlamento aprovasse o *Clean Air Act* (Lei do Ar Limpo), em 1956.

A partir de casos como esses e do já visível quadro de devastação causado pelo ser humano, a questão ambiental passou a ser incluída nas pautas de discussões internacionais. Assim, em 1972, acontece a primeira conferência da ONU sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, Suécia.

Desde então, inicia-se um processo de ampla difusão e discussão das questões ambientais que ultrapassam a esfera institucional. Em qualquer ponto, no plano local, regional e nacional, no âmbito da sociedade civil e até mesmo no setor econômico, este tema encontra guarida.

Esse intenso processo de discussão e difusão da questão ambiental gerou a percepção da essencialidade do meio ambiente para a manutenção da qualidade da vida humana. No plano jurídico, isso resultou na afirmação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano, o qual foi incorporado em Constituições de vários países.

Assim, o *status* de direito humano fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado parte da compreensão de que a manutenção das condições ambientais implica na proteção da vida, da saúde e do desenvolvimento humano. Ou seja, o ser humano é dependente da natureza. Desta forma, substitui-se a compreensão da natureza como fonte inesgotável de recursos naturais para uma fonte limitada.

Por outro lado, o avanço na discussão dos temas ambientais resultou na reavaliação do conceito de meio ambiente. Como o “meio” é tudo aquilo que cerca ou que está em volta do ser humano, a dimensão natural é somente uma das suas facetas, principalmente ao se considerar a capacidade do ser humano de provocar alterações significativas neste mesmo meio.

E, por mais “alterado” que esteja o meio ambiente natural, ele continua a influenciar, de forma negativa ou positiva, a qualidade de vida do ser humano. Em outras palavras, o meio ambiente, modificado ou não, é uma condição para a instalação e o desenvolvimento contínuo e seguro da humanidade. Assim, a dimensão “arti-

---

<sup>4</sup> Informações complementares sobre a tragédia de Minamata disponível em: <<http://www.br.emb-japan.go.jp/cultura/ambiente.html>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

ficial” do meio ambiente também se encontra na concepção macro de meio ambiente tutelado pelo art. 225 da CRFB/88. Este meio ambiente artificial nada mais é do que os grandes projetos arquitetônicos construídos pelo homem: as cidades.

Nesse sentido, a interpretação conjugada do art. 225, *caput*, com o art. 182, da CRFB/88, leva à conclusão de que o equilíbrio ambiental é a finalidade última das normas constitucionais e que, no meio ambiente artificial, compreende a harmonização do espaço urbano com a proteção da natureza e com a distribuição equânime das potencialidades e dos serviços públicos postos à disposição da sociedade.

Destarte, na execução da política urbana, torna-se verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela imediata (revelada pelo art. 225 da constituição Federal, em que encontramos uma proteção geral ao meio ambiente como tutela da vida em todas as suas formas, centrada na dignidade da pessoa humana) e uma tutela imediata (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF), relacionando-se diretamente às cidades, sendo, portanto, impossível desvincular da execução da política urbana o conceito de direito à sadia qualidade de vida assim como do direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida. (FIORILLO, 2008, p. 36).

Com este viés, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado desdobrou-se em direito à cidade sustentável. Diante da previsão do art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), isto é posto de forma irrefutável. Já no art. 1º desta mesma lei, o equilíbrio ambiental, ao lado do bem-estar dos cidadãos, é apontado como um dos objetivos da política urbana. E, ainda, no art. 2º, várias das diretrizes da política urbana fixadas nesta lei revelam a conceituação ampla de meio ambiente e a necessidade de proteção do meio ambiente, mesmo nos centros urbanos. Como exemplo, têm-se os incisos IV; VI, alínea “f” e “g”; VIII, XII e XIV, do mesmo artigo.

De todas essas previsões normativas, fica visível que a sustentabilidade nos espaços urbanos é uma premissa, e, mais, um princípio jurídico. Daí percebe-se que o Direito Urbanístico foi redefinido pelo Direito Ambiental, a ponto de tornarem-se ramos intimamente vinculados.

E assim como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito às cidades sustentáveis, por ser desdobramento daquele, também recebe o *status* de direito humano de terceira dimensão ou de direito difuso. Isso porque, como já colocado, as condições do meio artificial interferem no desenvolvimento humano e na forma e condições de vida.

Uma forma usual de expressar o objeto próprio do Direito Urbanístico é “o controle jurídico dos processos de desenvolvimento urbano”, isto é, dos vários processos de uso, ocupação,

parcelamento, construção, preservação e gestão do solo nas cidades. Aprofundando a reflexão, todavia, constatamos que após a promulgação do Estatuto da Cidade, também o objeto do Direito Urbanístico foi alterado, acompanhando a ruptura paradigmática representada pela edição da nova lei. Pode-se dizer que, **na nova ordem jurídico-urbanística brasileira o Direito Urbanístico desloca seu objeto disciplinar para a tutela do direito à cidade sustentável. É que se observa aqui um deslocamento teórico, axiológico e jurídico, e o novo Direito Urbanístico Brasileiro assume a tutela de um direito difuso como objeto central da disciplina.** Esse deslocamento demonstra que o Direito Urbanístico se deixou influenciar fortemente pelas lutas dos movimentos sociais e, sobretudo, soube ser interpretado por saberes derivados de outras disciplinas. (FERNANDES; ALFONSIN, 2010, p.15, grifo nosso).

Além da sustentabilidade, a nova ordem jurídico-urbanística prima pela função socioambiental da propriedade e pelo desenvolvimento das funções sociais da cidade. Na cidade, cada espaço é chamado a desempenhar um papel que venha a contribuir para a sua formação e para a manutenção e melhoramento da sua dinâmica. Não deve haver espaço isolado, espaço vazio ou que prejudique a harmonia da cidade.

Ela é considerada um espaço de convívio, com funções sociais específicas, como a oferta de serviços públicos essenciais – saúde, educação e transporte – e trabalho aos seus habitantes, além da reserva de espaços de lazer e moradia adequada, visando propiciar o desenvolvimento das relações sociais e a justiça social, por meio da garantia a todos de acesso equitativo aos seus benefícios.

É, ainda, por meio do exercício das funções sociais da cidade que se realiza a concretização dos objetivos fundamentais expressos no art. 3º, incisos I e III, da CRFB/88, quais sejam, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais.

[...] a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona aos seus habitantes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (CF, art. 5º, caput) bem como quando garante a todos um piso vital mínimo compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, **à moradia**, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, direitos materiais constitucionais fixados no art. 6º da CF. (FIORILLO, 2008, p. 44, grifo nosso).

Neste ponto, percebe-se a conexão e a interdependência do direito às cidades sustentáveis com outros direitos humanos. A realização desse direito e das funções sociais da cidade irá permitir que outros direitos humanos - como a moradia e muitos outros direitos sociais - sejam efetivados.

Pelas diversas normas constitucionais e legais acima citadas, apreende-se

a finalidade maior do ordenamento jurídico: o alcance e manutenção do equilíbrio do meio ambiente. No meio ambiente urbano, isso se dá pela harmonização da organização do espaço construído com o meio ambiente natural, ou seja, as formas de ocupação devem considerar a preservação da qualidade ambiental. Por outro, este equilíbrio pode ser visto na conformação dada ao espaço construído, como um todo uniforme, dinâmico, funcional e inclusivo, que assegure o bem-estar de todos os seus habitantes.

A harmonização entre o espaço construído e a natureza realiza-se pela aplicação de diversos institutos e instrumentos jurídicos. As áreas verdes são um instituto de Direito Urbanístico que possuem essa função, pois representam a reserva de pequenas parcelas voltadas para a preservação e proteção do meio ambiente natural.

A definição de área verde encontra-se na Lei nº 12.651/12 (Código Florestal):

Art. 3º [...]

XX - área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, **destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.**(BRASIL, 2012, s.p., grifo nosso).

Como está explícito no texto legal, as áreas verdes possuem múltiplas funções, que representam verdadeiras funções sociais da cidade, como a manutenção das condições de habitabilidade, conforto e segurança, por meio da conservação de área ambientalmente protegida e, ao mesmo tempo, a destinação de espaços livres de uso público, que permitam a utilização pela sociedade para atividades de lazer, cultura, esportivas e até educacionais.

Com a preservação de parcelas do meio ambiente natural dentro da mancha urbana, efetivam-se várias funções sociais da cidade, visto que contribuem para a qualidade de vida e segurança dos seus habitantes. Essas áreas protegem recursos hídricos que abastecem a população; reservam áreas permeáveis, evitando enchentes e outros desastres urbanos; retiram áreas de risco da ocupação humana; auxiliam na redução da poluição sonora e atmosférica; e melhoram a estética das cidades. Todos esses aspectos ambientais interferem na qualidade de vida dos habitantes das cidades. Quanto aos aspectos sociais, resultam na disponibilização de espaços públicos para uso dos habitantes, e o resultado é o mesmo da proteção ambiental.

As áreas verdes são, assim, mecanismos essenciais para proporcionar a sustentabilidade das cidades, hoje compreendida como um direito difuso.

A criação das áreas verdes decorre da exigência expressa no art. 4º, inciso I, da Lei nº 6766/79, de se reservar, quando do parcelamento do solo para fins urbanos, áreas destinadas a espaços livres de uso público. As leis municipais de parcelamento do solo para fins urbanos detalham melhor esta obrigação, dispondo sobre o percentual das áreas verdes a serem criadas em relação à área parcelada e seus critérios.

O que ocorre na prática é que se destinam como área verde aquelas áreas que ainda reservam a condição natural e aquelas definidas como áreas de preservação permanente (APP), conforme a Lei nº 12.651/12<sup>5</sup>. Todavia, de um modo geral, os Municípios não realizam a gestão e a fiscalização destas áreas, nem lhes concedem destinações específicas, que conciliem com a proteção ambiental, de forma a integrar estas áreas à cidade e à sua dinâmica.

Com isso, as áreas verdes tornam-se, após a implantação dos loteamentos, espaços vazios, soltos na cidade, sem qualquer funcionalidade social. Em alguns espaços, não há sequer a delimitação e a identificação destas áreas pelo Poder Público Municipal, nem a conscientização da população sobre sua relevância. Consequentemente, estes espaços transformam-se em uma alternativa para aqueles que não possuem uma moradia digna e para aqueles que buscam o acesso à terra de forma ilícita.

Há quadros de ocupações individuais e coletivas que levam à descaracterização da área verde e à inviabilização do cumprimento das suas finalidades legais.

O crescimento desordenado das cidades brasileiras compele boa parte da população urbana para áreas marginais onde se constituem assentamento informais, boa parte deles em áreas de especial tutela ambiental, como áreas verdes e áreas de mananciais. A situação criada pela omissão do Estado cria verdadeiros problemas do ponto de vista social e jurídico, posto que famílias às quais nunca se propiciou o direito fundamental à moradia acabam por ocupar áreas protegidas, como fundamento no direito coletivo ao ambiente equilibrado de acesso aos recursos naturais. (REIS, 2013, p. 292).

A forma de ocupação dos espaços urbanos, orientada pelos interesses mercadológicos, e a concentração das terras resultaram no agravamento das desigualdades socioeconômicas e na segregação espacial das classes sociais, com alta precariedade das áreas marginais. A ilegalidade, a partir deste sistema excludente, tornou-se, muitas vezes, a única alternativa para os menos favorecidos<sup>6</sup>.

E por serem as áreas verdes bens públicos de uso comum do povo, recaem

---

5 A conceituação de área verde encontra-se no inciso II do art. 3º da Lei nº 12.651/12 e o art. 4º e 6º traz a delimitação das áreas de APP's.

6 Conforme Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 6% (11,42 milhões) da população do país vivem em favelas, palafitas ou outros assentamentos irregulares (IBGE, 2010). Informações mais detalhadas podem ser obtidas em outra publicação do IBGE, intitulada *Aglomerados subnormais; informações territoriais*, disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd\\_2010\\_agsn\\_if.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agsn_if.pdf)>.

sobre as mesmas os atributos da impenhorabilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade, os quais se fundamentam no atendimento do interesse público propiciado por estes bens.

Assim, a posse não acarreta a prescrição aquisitiva, por meio da qual se adquire a propriedade do bem. Esta previsão é clara no §3º do art. 183 e no parágrafo único do art.191 da Constituição Brasileira de 1988, ao enunciar a vedação da aquisição dos bens públicos por usucapião. Do mesmo modo, a inalienabilidade veda a disposição do bem público a terceiros, salvo nas hipóteses previstas em lei, como dispõe a Lei nº 8.666/93.

Estes atributos são as bases do regime jurídico de direito público aplicável aos bens públicos, que visa resguardar que os bens públicos sejam destinados à satisfação de interesse público, ainda que de forma indireta.

Em razão de sua destinação ou afetação a fins públicos, os bens de uso comum do povo e os de uso especial estão fora do comércio jurídico de direito privado; vale dizer que, enquanto mantiverem essa afetação, não podem ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado [...]. São, portanto, características os bens das duas modalidades integrantes do domínio público do Estado a inalienabilidade e, como decorrência desta, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração. (DI PIETRO, 2010, p. 676-677).

Além da incidência de regras do regime jurídico público relativas à disposição dos bens públicos, há ainda a incidência de regras do Direito Urbanístico específicas às áreas verdes. Entre elas, destaca-se o art. 17 da Lei nº 6.766/79 que veda a alteração da destinação prevista em lei às áreas verdes, ou seja, estes espaços não podem ter usos diversos do que aqueles previstos nas normas urbanísticas.

Art. 17 - Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do Art. 23 desta Lei. (BRASIL, 1979, s.p.).

Como coloca Machado (2010), por meio desse dispositivo legal, “de modo implícito, vedou-se a livre disposição desses bens pelo Município”. O objetivo é resguardar o cumprimento das finalidades das áreas verdes, quais sejam, a manutenção da qualidade ambiental no meio urbano e a preservação dos benefícios decorrentes. Nesse sentido, têm julgado os Tribunais brasileiros:

Existem em relação a esses bens, uma espécie de separação jurídica entre o sujeito de direito da propriedade, o Município, e o seu objeto, a comunidade. Assim, embora a norma jurídica em apreço se dirija ao loteador, retirando-lhe de forma expressa o poder de disponibilidade sobre praças, ruas e áreas de uso comum, a razão de ser da norma, isto é, o seu espírito, cria limitações à atuação do Município, pois, a Administração que fiscaliza não pode violar a norma.

[...]

Dessarte, existe uma espécie de hierarquia de bens públicos, consolidada não em face do seu valor monetário, mas segundo a relação destes bens com a comunidade. Por isso, não me parece razoável que a própria Administração diminua sensivelmente o patrimônio social da comunidade. Prática, aliás, vedada por lei, pois o art. 4º impõe áreas mínimas para os espaços de uso comum. Incorre em falácia pensar que a Administração onipotente possa fazer, sob a capa da discricionariedade, atos vedados ao particular, se a própria lei impõe a tutela desses interesses. (BRASIL, 1998, s.p.).

Assim, há uma justificativa legal a mais para impedir que se legitimem e se legalizem as ocupações em áreas verdes, em contraponto ao direito à moradia. Então, como conciliá-los, já que não há, efetivamente, uma hierarquia entre os direitos humanos?

Considerando que, assim como a moradia digna é uma função social da cidade, a promoção e manutenção da qualidade de vida aos seus habitantes também o é, e é precisamente o que se instrumentaliza por meio da reserva de áreas verdes. Como afirma Costa, “a moradia é identificada como sendo uma das funções urbanísticas, ao lado da circulação, do trabalho e do lazer das pessoas” (2007, p. 1640).

A segurança e o lazer proporcionados pelas áreas verdes também são outras funções sociais que ela exerce. O direito à moradia volta-se, precipuamente, ao indivíduo, para em segundo plano atingir a coletividade, na viabilização da justiça social. As funções sociais da cidade desempenhadas pela área verde, por outro lado, estão vinculadas à efetividade de verdadeiros direitos difusos, cujos titulares atingem a todos indiscriminadamente – os seres humanos do presente e do futuro – e, de forma indireta, a direitos individuais e coletivos, na medida em que viabiliza outros direitos humanos, dentre os quais se destaca o direito à vida, à segurança e à saúde.

[...] existe um conflito aparente entre a questão da ocupação crescente de áreas de preservação permanente e de outras áreas não edificáveis versus o direito à moradia. Trata-se na verdade de um falso conflito jurídico, na verdade os dois valores são constitucionalmente protegidos e tem a mesma raiz, qual seja, a

noção das funções socioambientais e da cidade. (FERNANDES; ALFONSIN, 2010, p.23).

Disso resulta que não é adequado sustentar uma real colisão entre estes direitos humanos, o que levaria à eliminação da concepção unitária e interdependente dos direitos humanos, fortemente consolidada na teoria contemporânea.

Neste sentido, a ponderação não é a metodologia adequada para solucionar problemas dessa natureza, pois parte do pressuposto de que há conflito entre direitos humanos e que este deve ser resolvido mediante um exercício de verificação sobre quais deles trarão maiores benefícios no caso concreto, considerando-se os valores presentes no ordenamento jurídico. Portanto, leva a uma concepção distorcida dos direitos humanos, na qual cada um deles existe isoladamente e que a escolha absoluta e exclusiva de um único direito não importa em violação de outro.

Enquanto a lei de ponderação interpreta os direitos fundamentais de acordo com uma lógica de colisão e restrição, a unidade e interdependência os interpretam de acordo com uma lógica de complementação e de delimitação recíproca. (SILVA, 2007, p. 556).

Por isso não se deve realizar um exercício de ponderação entre direitos humanos fundamentais, como método jurídico de resolução de conflitos. Os direitos humanos devem ser compreendidos como um conjunto harmônico e interligado, em que cada um delimita o conteúdo do outro e, ao mesmo tempo, conduz à efetivação mútua dos direitos humanos conectados, gerando um efeito em cadeia.

Na resolução desses casos pela via judicial, não é possível que o julgador simplesmente opte por uma das normas, direitos ou interesses constitucionalmente protegidos em detrimento dos demais. Vigem entre nós o Princípio da Unidade da constituição, segundo o qual a Constituição é um todo, uma estrutura sistemática, um conjunto de normas em que uma norma não pode ser analisada isoladamente, mas no contexto das demais normas integrantes do sistema no qual está inserida, assim decorrendo uma interdependência dessas normas. (REIS, 2013, p. 306).

Sob este prisma, os casos de despejo forçado em áreas verdes serão analisados e discutidos, assim como as alternativas para solução desse impasse, com o menor prejuízo possível aos direitos humanos envolvidos.



## OS DESPEJOS FORÇADOS EM BENS PÚBLICOS: NORMATIZAÇÕES, JURISPRUDÊNCIA E INTERFACES COM O DIREITO À MORADIA

Os despejos forçados, ainda que amparados em normas jurídicas, podem representar grave violação ao direito humano à moradia, a depender do modo pelo qual a ação é executada e dos efeitos dela decorrentes. Esta é uma das razões pela qual as Declarações internacionais afirmam a necessidade de segurança jurídica da posse, evitando que os indivíduos e sua família sejam repentinamente surpreendidos com uma ordem de despejo.

No Direito brasileiro não há regras dispendo sobre o procedimento e as condições de realização dos despejos forçados. Diante desta lacuna legislativa, várias perspectivas jurídicas se abrem no momento da solução de conflitos que envolvem a ocupação de bens públicos, especialmente as áreas verdes. Na resolução destes conflitos, o Poder Judiciário aplica as velhas normas do Direito Civil relativas à posse e do Direito Processual Civil, conjugadas com as normas do regime jurídico administrativo.

Havendo a propositura de ação de reintegração de posse por parte de algum Município, proprietário legal das áreas verdes, nos termos do art. 22 da Lei nº 6.766/79, o Poder Judiciário normalmente concede o despejo forçado, em virtude da inalienabilidade e imprescritibilidade dos bens públicos, pois tais atributos impedem o reconhecimento da posse.

Os julgados abaixo demonstram este posicionamento:

AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE – PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE – APELAÇÃO CÍVEL – BEM PÚBLICO – AUTORIZAÇÃO DE USO – SENTENÇA REFORMADA. **Tratando-se de BEM PÚBLICO, e indiscutível que a apelada – associação civil – tem mera detenção sobre o imóvel, porque INSCUSCENTÍVEL de POSSE pelo particular.** Tudo indica, embora sem muita clareza, que a ocupação pela associação civil originou-se de uma autorização de uso, ato unilateral da Administração Pública municipal, marcado pela precariedade e discricionariedade, podendo ser revogado a qualquer tempo por conveniência e oportunidade. (MINAS GERAIS, 2009, s.p., grifo nosso).

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E REAIS. RECURSO ESPECIAL. POSSE DE BEM PÚBLICO OCUPADO SEM PERMISSÃO. INVIABILIDADE. LIMINAR EM AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE, TENDO POR OBJETO ÁREA OCUPADA HÁ MAIS DE ANO E DIA. POSSIBILIDADE. 1. O artigo 1.208 do Código Civil dispõe que “não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os violentos,

ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade”. 2. A **jurisprudência, tanto do Superior Tribunal de Justiça quanto do Supremo Tribunal Federal, é firme em não ser possível a posse de bem público, constituindo a sua ocupação mera detenção de natureza precária.** 3. Portanto, no caso vertente, descabe invocação de “posse velha” (artigo 924 do Código de Processo Civil), para impossibilitar a reintegração liminar em bem imóvel pertencente a órgão público. 4. Recurso especial não provido. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Assim, o uso e a ocupação desses bens públicos por particulares deverá observar as normas do Direito Administrativo, as quais estabelecem que a Administração Pública deve consentir por meio dos institutos próprios – autorização, permissão, concessão de uso e outros –, na forma como dispuser a lei. Como as ocupações aqui tratadas são caracterizadas como irregulares, aos posseiros lhes resta discutir a indenização de eventual benfeitoria realizada na área verde.

Todavia, comprovando o ente público a presença dos requisitos fixados no artigo 561 do Código de Processo Civil (CPC), o Poder Judiciário determina o despejo forçado, em caráter liminar, com fulcros no artigo 562 do mesmo diploma legal, sem que haja a proteção do direito à moradia dos eventuais ocupantes das áreas verdes e sem a prévia indenização das benfeitorias realizadas. Com isso, as famílias perdem sua moradia e ficam à espera do longo percurso processual para receberem eventual indenização, a qual, na maioria das vezes, não é suficiente para garantir uma moradia adequada.

Além do mais, pela aplicação das regras do Direito Civil, a indenização das benfeitorias somente seria cabível nas hipóteses de posse de boa-fé, ou seja, quando os posseiros, comprovadamente, demonstrarem o não conhecimento da natureza pública da área ocupada.

EMBARGOS DECLARAÇÃO. AÇÃO REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TERRAS PÚBLICAS. BENFEITORIAS. ACESSÕES. MÁ-FÉ. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO NÃO PROVIDO. 1. Quando a parte destrói o barraco anterior e edifica no lugar outro, trata-se de acessões e não de benfeitorias. As acessões são construções edificadas no imóvel, com caráter de novidade, consoante preleciona orlando gomes [1]”devem distinguir-se as benfeitorias das acessões. Aquelas têm cunho complementar. Estas são coisas novas, como as plantações e construções”. 2. **Aquele que edifica, estando de má-fé, perde, em favor do proprietário, a construção, uma vez que preceitua o artigo 1.255 que “aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização.”** 3. Incabível a discussão acerca da natureza da posse do

imóvel, eis que a matéria não foi objeto do recurso especial interposto e já foi discutida em sede de apelação, na qual se entendeu que os réus-embargantes estavam de má-fé ao adentrar no lote, objeto do litígio. 4. Embargos conhecidos e não provido. (DISTRITO FEDERAL, 2009, s.p., grifo nosso).

Em algumas hipóteses, evidenciado flagrante e duradoura omissão do Poder Público quanto à fiscalização e gestão dos bens públicos, o Poder Judiciário tem concedido o pleito à indenização das benfeitorias aos posseiros, mesmo se de má-fé.

De um modo geral, as decisões judiciais se restringem a estas perspectivas jurídicas. E, salvo as hipóteses de intervenção do Ministério Público e da Defensoria Pública, ou de organizações sem fins lucrativos, representativas dos ocupantes, pouco ou nenhum critério voltado para a proteção do direito à moradia dos posseiros é colocado na ordem judicial, tais como determinação de custeio com moradia temporária, de transportes das pessoas despejadas e seus pertences e de reassentamento das famílias, entre outras.

Algumas intervenções do Ministério Público resultam na regularização fundiária das ocupações das áreas verdes, de acordo com as regras estabelecidas na Lei nº 11.977/09. Isso também ocorre quando estas áreas, alvo de ocupações já consolidadas, são inseridas em plano ou projeto de regularização fundiária do Município. Estas perspectivas, por outro lado, podem representar violação do direito às cidades sustentáveis, diante da redução de área reservada à proteção do meio ambiente e ao uso público e, mais especificamente, em descumprimento à norma prevista no art. 17 da Lei nº 6.766/79, já que não se prevê compensação ou substituição da área verde extinta.

Portanto, é preciso que haja a consideração de todas as peculiaridades do caso concreto antes da tomada de decisão, já que esta pode afetar o direito à moradia ou o direito às cidades sustentáveis. E, como já colocado acima, os direitos humanos devem ser vistos a partir de uma unidade ou rede interdependente e não como direitos isolados, em constante colisão e disputa.

Partindo desses pressupostos, entende-se que o Poder Judiciário deve buscar soluções que não resultem em violação a essas categorias de direitos humanos, mas que as integrem. Soluções que primem pela efetivação dos direitos humanos fundamentais e que não se restrinjam à aplicação de regras jurídicas específicas, desconectadas das normas e dos valores constitucionais.

O que se propõe, inicialmente, nos casos de ocupação irregular de áreas verdes, é a verificação, pelo Poder Judiciário, antes da determinação do despejo, do tempo da ocupação, das suas características, se a área verde preserva as características naturais e qual a contribuição do Poder Público para a ocorrência e permanência da ocupação. Após a análise do caso concreto, a partir de todos esses aspectos e de outros que possam vir a ser relevantes, o Juiz terá condições para proferir uma deci-

são adequada e razoável.

Se a área verde não preservar as suas características naturais e a ocupação for de longa data, a regularização fundiária por interesse social é uma alternativa viável e condizente com a proteção do direito à moradia, salvo se houver prejuízos graves em termos ambientais ou risco para os ocupantes. Sendo possível, o projeto de regularização fundiária corrigirá as distorções provocadas pela ocupação desordenada, como estabelece a Lei nº 11.977/09.

Entretanto, para que esta alternativa não represente violação ao direito às cidades sustentáveis e nem ofensa direta ao art. 17 da Lei nº 6.766/79, com prejuízo para toda a coletividade pela perda da área verde e, conseqüentemente, dos seus benefícios, a sua compensação é medida que se impõe, por meio da destinação de outra área verde à coletividade. Esta medida é, sobretudo, imposição do dever do Estado de proteção do meio ambiente, expresso no art. 225 da CRFB/88.

O procedimento adotado para promover a regularização fundiária será aquele definido na Lei nº 11.977/09. Como há o impedimento de alienação da área verde, por se tratar de bem público, os ocupantes terão a posse legitimada por meio da concessão do direito real de uso, instituto regulado pelo Decreto-lei nº 271/67, o que lhes concede segurança jurídica quanto à moradia.

Se, por outro lado, a área verde preservar, de forma preponderante, as suas características naturais, e a ocupação for relativamente recente, ou ainda, se houver razões técnicas que indiquem a relevância ambiental de manutenção daquela área protegida, a sua desocupação deverá ser a alternativa adequada. Porém, para que o despejo forçado das famílias que ali residem não represente violação à moradia digna, algumas medidas precisam ser tomadas antes, durante e após o cumprimento da ordem judicial de despejo – ou, mais especificamente, de reintegração de posse, se for o caso.

Embora não haja o tratamento legal dos procedimentos e critérios de realização dos despejos forçados, o conteúdo do direito humano à moradia adequada, apresentado pelos documentos internacionais, sinaliza o caminho a ser perseguido. A par disso, o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (ONU, 1997), traçou as diretrizes para o cumprimento dos despejos forçados, as quais deverão ser, na medida do possível, observadas. Entre elas estão: a concessão de prazo suficiente e razoável para execução do despejo; oferecimento de assistência judiciária aos posseiros; devida indenização; presença de funcionários do Estado no momento do despejo; identificação dos que cumprem a ordem de despejo; não efetuar o despejo em más condições climáticas e à noite, entre outras.

Assim, antes do cumprimento do despejo forçado, uma série de medidas podem ser tomadas para evitar ações bruscas, violentas e injustas. Normalmente tem-se empregado o prazo de noventa dias para o cumprimento do despejo, cujo

transcurso inicia-se após a intimação do posseiro. Embora o Comentário Geral nº 07 não indique, é recomendado que haja o cadastramento socioeconômico de todas as famílias afetadas com o despejo e o oferecimento de assistência social pelo Poder Público. Isso permite avaliar as condições financeiras de cada família e as possíveis consequências do despejo e, assim, definir as ações a serem tomadas durante e após o cumprimento do despejo, como disponibilização de transporte, custeio temporário de moradia – bolsa aluguel, por exemplo –, guarda provisória dos pertences dos posseiros, reassentamento, concessão de benefício social, etc. Se os dados do cadastramento fossem utilizados para alimentar um cadastro municipal e também nacional sobre despejos e remoções, seria possível diagnosticar as características dessas ocorrências e, sobretudo, controlar os atingidos e evitar possíveis beneficiamentos de oportunistas.

Convém pontuar que a devida indenização não deve se restringir à benfeitoria realizada no imóvel público, mas abranger todos os danos, mesmo de ordem imaterial, como perda de emprego, transferência escolar, aumento do deslocamento diário para o trabalho e outros.

Para que se preserve o direito à moradia digna, o Poder Judiciário deve exigir que o Poder Público, ao pleitear a desocupação das áreas verdes, adote medidas como essas e outras que forem necessárias, até mesmo a disponibilização de outro local para reassentamento das famílias despejadas. E, se houver provas de omissão do Poder Público na gestão e fiscalização do bem, que determine, ainda, a recuperação da área verde.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O grande número de pessoas que não conseguem custear por meios próprios uma moradia digna, as desigualdades sociais, o crescimento populacional e a lógica excludente da ocupação urbana levam à frequente invasão de terrenos públicos e privados, muitos qualificados como áreas de proteção ambiental.

É nítida a omissão do Poder Pública nesse quadro. Primeiro, quando se trata de área pública, não dando destinação adequada ou não gerindo e fiscalizando estas áreas; segundo, em não implementar políticas públicas a fim de solucionar a questão de moradia digna aos necessitados.

As áreas verdes, espaços com a finalidade de assegurar a qualidade do meio ambiente urbano e, conseqüentemente, a efetivação do direito humano às cidades sustentáveis, são alvo recorrente de ocupações. Para proteger esse direito difuso, evitando a perda da área verde, o despejo forçado das famílias que nela instalaram sua residência se impõe. Mas, por outro lado, pode representar a violação do direito humano à moradia digna.

Então, o reconhecimento e a proteção jurídica deste direito humano requerem a análise de todas as peculiaridades do caso concreto e a adoção de medidas específicas pelo Poder Público, a serem determinadas pelo Poder Judiciário, no momento da resolução de tais conflitos, a fim de evitar que se configure ofensa ao direito à moradia digna.

A ausência de normatização, no plano jurídico interno, sobre os procedimentos e critérios para cumprimento dos despejos forçados, não é motivo para a sua realização sem considerar o direito à moradia digna. Tratando-se este de direito humano, contemplado na Constituição, o Poder Judiciário não pode se furtar da busca da sua efetivação. Além do mais, as Declarações e documentos internacionais bem esboçam os seus delineamentos e as condições para sua proteção, orientando o cumprimento de ações desta natureza.

Para se evitar que haja a preponderância de um direito humano sobre o outro, a melhor alternativa deve se pautar na razoabilidade e proporcionalidade e na busca da efetivação, na melhor medida possível, de cada um dos direitos humanos em questão, sem resultar na eliminação absoluta do outro. Então, se necessário for, o despejo forçado deverá ser condicionado ao cumprimento de medidas que garantam seja a moradia digna àqueles que foram afetados com a ordem judicial, seja o direito à cidade sustentável, na hipótese de regularização fundiária do assentamento irregular.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 de ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em: 15 de ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 15 de ago. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 932971/SP**. 2011. Recorrente: Edgar Harry Schmitz e Outro, Recorrido: Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo – DAEE, Brasília, Relator Min. Luis Felipe

Salomão, publicação 26 de maio de 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 28.058/SP** (92.025543-4). 1998, Recorrente: Município de Rio Claro, Recorrido: Sociedade Rioclarense de Defesa do Meio Ambiente – SORIDEMA e Outro, Brasília, publicação 18 de dezembro de 1998.

COSTA, M. A. da. **O direito à moradia urbana e a necessidade da análise das normas do Estatuto da Cidade à luz do princípio da dignidade da pessoa humana**. 2007. Dissertação (mestrado). Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro.

DI PIETRO, M. S. Z. **Manual de Direito Administrativo**. 23.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Embargos de Declaração em Apelação Cível nº 0006249-61.2001.807.0001**, Embargante: Antônio Alvaedson Torres Gomes e Outros – Embargado: Distrito Federal, Relator Des. Nilsoni de Freitas Custódio, Distrito Federal, publicação 11 de novembro de 2010.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. A construção do Direito Urbanístico Brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). **Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FIORILLO, C. A. P. **Estatuto da Cidade Comentado**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Aglomerados subnormais: informações territoriais. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd\\_2010\\_agrn\\_if.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0216.01.011413-2/001(1)**, Apelante: Município Monjolos, Apelado: Associação Escola Trabalho Mestra Luiza, Belo Horizonte, Relator Des. Brandão Teixeira, publicação 24 de abril de 2009.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. 2009. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploa->



ds/2014/12/dudh.pdf >. Acesso em: 16 ago. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. **Comentário Geral nº 07 sobre o direito a uma habitação condigna: desalojamentos forçados**. 1997. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7\\_DESC](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/reforma-agraria/ComentarioGeral7_DESC)>. Acesso em: 15 de ago. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. Comitê dos Direitos Econômicos, sociais e Culturais da ONU. **Comentário Geral nº 04 sobre o direito a uma habitação condigna**. 1998. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-proteccao-dh/PAGINA2-1-dir-econ.html>>. Acesso em: 15 de ago. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. Relatoria Especial da ONU para a Moradia Adequada. **Como atuar em projetos que envolvem despejos e remoções?** 2011. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/?p=6088&>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966**. 1992a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em: 16 de ago. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966**. 1992b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. 1996. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em: 16 de ago. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. 1976. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver>>. Acesso em: 16 de ago. 2016.

REIS, J. E. de A. O direito ao ambiente e o direito à moradia: colisão e ponderação de direitos fundamentais. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.10, n. 20, p. 289-314, jul./dez. 2013.

SILVA, R.P. A Teoria dos direitos fundamentais e o ambiental natural como prerrogativa humana individual. **Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano**, 2007, Tomo II, p. 545-569. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2007.2/pr/pr5.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.



# A QUESTÃO AMBIENTAL NUMA INTERFACE COM O PROGRAMA DE PROTEÇÃO AOS DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Maria Emília da Silva<sup>1</sup>  
João Batista Moreira Pinto<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente texto tem por objetivo realizar uma análise – à luz dos documentos internacionais, resoluções, decretos e legislações nacionais, e dos pressupostos subjacentes ao paradigma do Estado Democrático de direito a ser conferido pelo Decreto 6044/2007<sup>3</sup>– sobre os princípios e diretrizes de proteção e assistência à pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os Direitos Humanos e que, em função de sua atividade, encontra-se em situação de risco ou ameaça.

Interessa enfatizar a vinculação entre direitos humanos, meio ambiente e a prática dos defensores que são submetidos a recorrentes ameaças, as quais inviabilizam sua atuação e militância, considerando o meio ambiente como um direito humano, bem como as intercorrências e inter-relações do direito à terra, quer seja dos quilombolas, indígenas ou dos povos tradicionais que trazem em seu modo de vida uma forma de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como garantia das gerações presentes e futuras.

A garantia da proteção aos defensores de direitos humanos tem encontrado guarida num arcabouço de instrumentos globais e regionais de proteção à militância de lideranças e em ações de instituições de defesa dos direitos humanos: a Resolução 53/144<sup>4</sup>, da Assembleia Geral das Nações Unidas, que aprovou a Declaração dos

---

1 Mestranda no Programa de Mestrado em “Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável” da Escola Superior Dom Helder Câmara; Membro fundadora do Instituto DH e Coordenadora do PPDDH-MG.

2 Pós-doutor em Direito Público pela Université de Paris X, professor do Programa de Mestrado em “Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável” da Escola Superior Dom Helder Câmara; Membro fundador e Diretor do Instituto DH.

3 O Decreto 6044 aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PNPDDH), define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências (BRASIL, 2007).

4 Resolução 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 9 de dezembro de 1998. Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (Defensores de Direitos Humanos) (ONU, 1998).

Direitos e Responsabilidades dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade para Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Individuais Universalmente Reconhecidos, em 9 de dezembro de 1998; o PNDH-3<sup>5</sup>, que traça diretrizes para fortalecer a segurança e trata de casos de ameaças em decorrência de suas atividades; o Decreto 6.044/2007, que aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PNPDDH)<sup>6</sup>; e a ação desenvolvida pelo Estado de Minas Gerais com a publicação da Lei 21.164/2014<sup>7</sup>, que cria a política de proteção aos defensores de Direitos Humanos. Este arcabouço legal, em interface com a Constituição Federal de 1988, no artigo 225 sobre a proteção ao meio ambiente, tem estimulado vários defensores a empenharem-se na defesa do meio ambiente como direito humano. Entretanto, há um descompasso entre as garantias legais e a militância de lideranças que vêm sendo reiteradamente intimidadas, ameaçadas e criminalizadas por sua ação, ainda que garantida em mecanismos legais nacionais e internacionais.

A eficácia da proteção ao meio ambiente vem sendo ameaçada também por propostas de Emenda Constitucional, a exemplo da PEC 65<sup>8</sup>, que tem por objetivo afastar a exigência do processo de licenciamento ambiental. Essa proposta, em tramitação desde 2012, representa um grave retrocesso no direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, bem como aos direitos fundamentais das populações diretamente atingidas, como povos indígenas, povos das comunidades tradicionais e quilombolas.

A possível aprovação da PEC 65 feriria a regularidade ambiental e, ao atingir as populações vitimadas por tais mudanças, acarretaria o agravamento dos conflitos socioambientais, levando à necessidade de maior envolvimento dos defensores e defensoras dos direitos humanos ambientais e, muito provavelmente, à ampliação do quadro de violações e ameaças dos defensores e defensoras envolvidos na promoção, defesa e proteção desses direitos contra os interesses de grandes empresas e, muitas vezes, de setores do próprio Estado.

---

5 Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) dá continuidade ao processo histórico de consolidação das orientações para concretizar a promoção e defesa dos Direitos Humanos no Brasil. Instituído pelo Decreto 7.037 de 21 de dezembro de 2009, atualizado pelo Decreto 7.177 de 12 de maio de 2010. (BRASIL, 2010).

6 Política Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos – cria o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos lançado em 26 de outubro de 2004, em audiência pública realizada na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

7 Lei 21.164/2014 – Cria o Programa Estadual de Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2014).

8 A PEC (Proposta de Emenda Constitucional) nº 65/2012, de autoria do Senador Acir Gurgacz (PTD RO), ao acrescentar o parágrafo 7º ao artigo 225 da Constituição, com a redação apresentada e aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, altera por completo a sistemática do licenciamento ambiental e vai na contramão do cenário internacional e do que se tem buscado ao longo das últimas décadas para a regulamentação do Direito Ambiental no nosso país. in Bartholomeu, Telma. 05.05.2016 – Arena Jurídica Jornal Estado de São Paulo.

## O MARCO LEGAL DO PPDDH NO ÂMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL

O Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), vinculado ao Ministério da Justiça, é uma política instituída como compromisso do Estado Brasileiro de proteger aquelas e aqueles que lutam pela efetivação dos direitos humanos no Brasil. Criado em 2004, no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República,<sup>9</sup> tem como objetivo a adoção e articulação de medidas que possibilitem garantir a proteção de pessoas que estejam em situação de risco ou ameaça em decorrência de sua atuação na promoção ou defesa dos direitos humanos.

“Defensores de direitos humanos” é um termo utilizado para identificar as pessoas que, individualmente ou com outras, intervêm para promover e proteger os direitos humanos. Os defensores de direitos humanos são sobretudo reconhecidos por suas ações e contextos de trabalho. O defensor de direitos humanos pode intervir em defesa de qualquer direito (ou direitos) humanos, em favor de pessoas singulares ou grupos, buscando promover e proteger os direitos civis e políticos, assim como a promoção, proteção e realização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

O primeiro grande passo foi definir formalmente os defensores de direitos humanos: em 9 de dezembro de 1998, ao abrigo da resolução 53/144, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração dos Direitos e Responsabilidades dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade - denominada “Declaração sobre os defensores de direitos humanos”, com o objetivo de promover e proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidas. O segundo passo foi dado em abril de 2000, quando a Comissão das Nações Unidas para as questões dos Direitos Humanos solicitou ao Secretário Geral a nomeação de um Representante Especial para questões dos defensores de direitos humanos, com vista a monitorar e apoiar a implementação da referida Resolução.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas define a proteção aos defensores de direitos humanos como um direito humano por meio do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político da sociedade em que vive.

Cinquenta anos após a declaração dos direitos humanos, o preâmbulo da Resolução 53/144 da ONU prevê “...que os indivíduos, grupos e associações têm o

---

9 A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, também conhecida como Secretaria Especial de Direitos Humanos foi uma secretaria com *status* de ministério do Poder Executivo do Brasil. Instituída pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 17 de abril de 1997. Era o órgão que tratava de implementar, promover e assegurar os direitos humanos no Brasil até 2 de outubro de 2015, quando foi unificada com as secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres na reforma ministerial pela presidente Dilma Rousseff formando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

direito e a responsabilidade de promoverem o respeito e o conhecimento dos direitos humanos e liberdades fundamentais a nível nacional e internacional” (ONU, 1998). Essa prerrogativa possibilitou a visibilidade de um grande número de lideranças que individual ou coletivamente vinham desenvolvendo atividades em prol dos direitos humanos nas mais diversas áreas de militância.

Desta feita, o artigo 12 da Resolução explicita:

1. Todos têm o direito, individualmente ou em associação com outros, de participar em actividades pacíficas contra violações de direitos humanos e liberdades fundamentais.
2. O Estado deverá adoptar todas as medidas adequadas para garantir que as autoridades competentes protegem todas as pessoas, individualmente e em associação com outras, contra qualquer forma de violência, ameaças, retaliação, discriminação negativa de facto ou de direito, coacção ou qualquer outra acção arbitrária resultante do facto de a pessoa em questão ter exercido legitimamente os direitos enunciados na presente Declaração.
3. A este respeito, todos têm o direito, individualmente e em associação com outros, a uma protecção eficaz da lei nacional ao reagir ou manifestar oposição, por meios pacíficos, relativamente a actividades, actos e omissões imputáveis aos Estados, que resultem em violações de direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como a actos de violência perpetrados por grupos ou indivíduos que afectem o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais. (ONU, 1998, s.p.).

A publicação da resolução da ONU ampliou o horizonte de luta com a inclusão de novos sujeitos, movimentos e grupos sociais que passaram a formular e propor novas políticas de direitos humanos. O fortalecimento do papel dos defensores de direitos humanos deu visibilidade à importância da promoção dos direitos, garantindo uma proteção especial a estes sujeitos.

O artigo 12 da Resolução acentuou o protagonismo de pessoas que já estavam promovendo e contribuindo para a proteção dos direitos humanos no mundo inteiro. A abrangência dessa medida honra a quantidade e variedade de pessoas comprometidas com a promoção e proteção dos direitos humanos. Assim, garantido por norma internacional, o PPDDH foi implantado no Brasil a partir do PNDH-3.

A realidade brasileira vem registrando um cenário de crescente intolerância, repressão e criminalização contra os defensores (as) de direitos humanos. Este pano de fundo requer urgência no avanço das políticas públicas de direitos humanos e na difusão de uma cultura de reconhecimento e respeito ao relevante trabalho dos defensores de direitos humanos, agentes que contribuem para a construção de um processo mais plural, mais participativo e de fortalecimento da nossa democracia.

Neste sentido, a garantia da proteção aos defensores de direitos humanos restou registrada no eixo orientador 15, letra C, do PNDH-3:

Diretriz 15

Objetivo estratégico I

Instituição de sistema federal que integre os programas de proteção.

[...]

c) Ampliar os programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas, defensores de direitos Humanos e crianças e adolescentes ameaçados de morte para os estados em que o índice de violência aponte a criação de programas locais.(BRASIL, 2010).

O PNDH-3 incorpora a temática de direitos humanos nas várias propostas contidas no texto para fortalecer a retomada e a promoção dos direitos violados. A partir dessas normativas, lançou-se no Brasil, em 2004, o Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), com ampla participação de organizações da sociedade civil, dentre elas a Terra de Direitos<sup>10</sup> e a Justiça Global<sup>11</sup>. A participação da sociedade civil permitiu ampliar o conceito e a visão sobre os defensores de direitos humanos. Assim, por exemplo, em relatório produzido pela Justiça Global, em 2002, temos uma apresentação ampliada desses defensores:

Todos aqueles grupos ou pessoas que atuam por sua conta ou em organizações não-governamentais, sindicatos ou movimentos sociais em geral, para contribuir pela eliminação efetiva de todas as violações de direitos e liberdades fundamentais dos povos e indivíduos. Os defensores de direitos humanos podem ser membros de instituições governamentais ou não-governamentais, incluindo os funcionários públicos [...] e também aqueles que trabalham na assistência às vítimas de violações de direitos humanos. (DIAS et al., 2013, p. 19).

## **A QUESTÃO AMBIENTAL E A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS**

Diante da inclusão da proteção do meio ambiente como elemento de proteção aos direitos humanos, deve-se ressaltar que, quando da construção da proposta de um direito ao meio ambiente, inclusive como um direito humano fundamental a trajetória dos direitos humanos já estava bem avançada para um reconhecimento global, sobretudo em termos de formalização institucional e internacional. Isto é, a partir da primeira menção à proteção ao meio ambiente, na Declaração de Estocolmo,

<sup>10</sup> A Terra de Direitos atua na defesa e promoção dos direitos humanos, principalmente dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. A organização surgiu em 2002 e trabalha com casos encaminhados por movimentos sociais e organizações da sociedade civil que envolvam situações de violação aos direitos humanos.

<sup>11</sup> Justiça Global é uma organização de direitos humanos que trabalha com a proteção e promoção dos direitos humanos e o fortalecimento da democracia.

em 1972, iniciou-se um processo de aproximação e vinculação do direito ao meio ambiente ao campo dos direitos humanos. Hoje, percebe-se o reconhecimento do direito ao meio ambiente como integrado ao rol dos direitos humanos e dos direitos fundamentais.

Destarte, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, define o direito ao meio ambiente equilibrado como “direito de todos”, o que o coloca como um dos direitos humanos fundamentais (BRASIL, 1988). Numa correlação entre direitos humanos, direito ao meio ambiente e dignidade de vida, Antunes (2015) assevera:

Uma consequência lógica da identificação do direito ao ambiente como um direito humano fundamental conjugada com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana é que no centro da gravitação do Direito Ambiental se encontra o Ser Humano. (ANTUNES, 2015, p. 17).

Essa prerrogativa amplia o conceito de direitos humanos como uma resposta que a sociedade vem dando para que todos possam usufruir de uma sadia qualidade de vida. Visto que ambos – direitos humanos e direito ao meio ambiente - têm como objetivo a preservação da qualidade de vida dos seres humanos, a violação de um representa a violação do outro, precisamente em virtude da inserção de um no outro.

Assimilando esta interligação entre os direitos humanos e o meio ambiente, urge tecer uma análise do papel dos defensores de direitos humanos e da forma como os mesmos têm se comportado frente aos impasses vividos. Considerando como parâmetro o empenho embasado em uma consciência crítica e transformadora, onde o meio ambiente passa a ser visto como um bem esgotável e limitado, o defensor de direitos humanos desempenha suas ações levando em conta que uma vez degradado, o meio ambiente não mais se recupera. Essa realidade gera consequências catastróficas para esta mesma sociedade que prima pelo lucro e pelo consumo em detrimento dos bens naturais.

Em Minas Gerais, o PPDDH iniciou suas atividades em agosto de 2010, com o objetivo de executar ações de prevenção e articulação para a proteção aos defensores de direitos humanos. A realização dessas ações no caso concreto é sempre precedida de análise das dificuldades que o defensor pode estar encontrando para continuar suas atuações em prol dos direitos humanos, como a busca por garantia de acesso à terra, para todos os que nela trabalham, em detrimento dos poderes de dominação servil; e com garantia de sua integridade física e moral, frente a possíveis ameaças.

A correlação de forças entre o defensor de direitos humanos ao meio ambiente e os interesses de grandes empreendimentos e proprietários rurais é a responsável pelo recrudescimento da vulnerabilidade a que se encontram expostos estes atores.

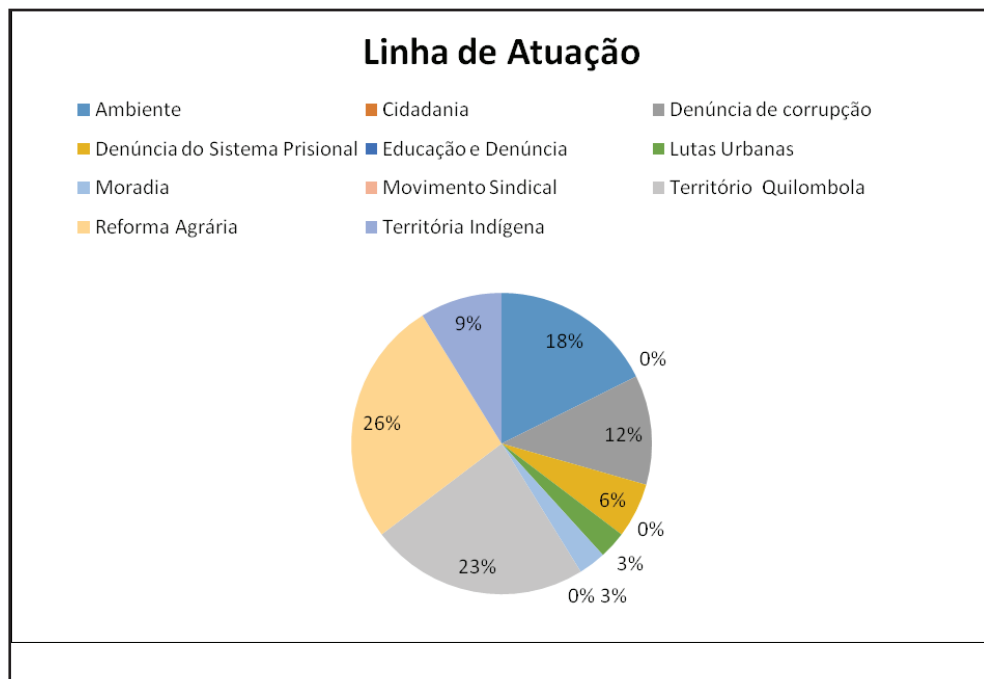
Ao analisar essa realidade inerente à sociedade, Vieira e Derani (2014 p.150), fazendo referência a Joaquín Herrera Flores, descrevem:

Não se mostra difícil constatar que alguns conseguem se proteger mais que outros e, portanto, se tornam menos vulneráveis. Enquanto aqueles que não têm acesso aos bens necessários à proteção encontram-se “excluídos sistematicamente dos processos e dos espaços de positivação e reconhecimento de seus anseios, de seus valores e de suas concepções acerca de como deveriam ser entendidas as relações humanas em sociedade”, e permanecem condicionados à fragilidade de sua resiliência.

A destacar neste caso, que grande parte dos defensores de direitos humanos que atuam na defesa de causas ambientais e demandaram inclusão no PPDDH-MG estão domiciliados em localidades distantes dos centros metropolitanos; o que pode indicar uma limitação de acesso a estruturas de apoio, sobretudo estatais, na realidade desses defensores.

Atualmente, o PPDDH-MG desenvolve suas atividades junto aos defensores, acompanhando-os em sua militância, em monitoramentos periódicos, articulando para que medidas cabíveis sejam levadas a efeito. Nesse período de seis anos de atividades, o Programa atendeu a uma gama de defensores de direitos humanos numa proporção sempre crescente de luta pela Reforma Agrária, por regularização de território quilombola, por demarcação de reservas indígenas e meio ambiente, seguidos de outras dimensões como educação, economia solidária, entre outras. O gráfico abaixo apresenta a distribuição dos defensores de direitos humanos que estão incluídos ou passaram pelo Programa, por área ou linha de atuação.

Quadro 1: Área de atuação dos defensores de direitos humanos em Minas Gerais em dezembro de 2015



Fonte: Arquivos do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais.

Note-se que 18% dos casos estão relacionados à questão ambiental, percentual inferior somente aos casos de ameaças de defensores por atuação no campo da Reforma Agrária, com 26% dos casos, e àqueles que lutam na defesa de seus direitos como quilombolas, em 23% dos casos.

## SITUAÇÃO DE AMEAÇA A DEFENSORES DE DIREITOS LIGADOS AO MEIO AMBIENTE – A PRÁXIS NO ACOMPANHAMENTO DOS DEFENSORES

### Casos emblemáticos ilustrando a temática ambiental no Brasil

A atuação do Programa não está voltada apenas à proteção da vida e da integridade física dos defensores, mas também e, principalmente, à articulação de medidas e ações que incidam na superação das causas que geram as ameaças e as



situações de risco.

Nessa esteira, o avanço das questões ambientais, no caso dos defensores de direitos humanos, teve seu processo acelerado quando do assassinato de Chico Mendes<sup>12</sup> – apesar de, à época, ele estar sob proteção policial. Líder do movimento de resistência pacífica, defensor da floresta e dos direitos dos seringueiros, ele organizou os trabalhadores para protegerem o meio ambiente, contra a violência e a destruição dos fazendeiros, ganhando apoio internacional.

Chico Mendes fundou o movimento sindical no Acre, em 1975, com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasiléia; participando ativamente das lutas dos seringueiros para impedir desmatamentos. Ele fundou o Conselho Nacional de Seringueiros, uma organização não governamental criada para defender as condições de vida e trabalho das comunidades que dependem da floresta. Chico Mendes atuou também na luta pela posse da terra contra os grandes proprietários, algo impossível de se pensar na região amazônica até os dias de hoje. Dessa forma, entrou em conflito com os donos de madeiras, de seringais e de fazendas de gado.

Outro caso emblemático é o de Irmã Dorothy Stang<sup>13</sup>. Em fevereiro de 2005, o PPDDH foi lançado em um ato realizado em Belém/PA, com a participação da sociedade civil, dos movimentos sociais e, inclusive, da Irmã Dorothy, que se encontrava gravemente ameaçada de morte, devido à sua defesa do meio ambiente e da comunidade dos Projetos de Desenvolvimento Sustentáveis de Anapu/PA. Em que pese ter-lhe sido oferecida proteção, Irmã Dorothy recusou a oferta, alegando acreditar mais no poder de Deus.

Cerca de uma semana após o lançamento do Programa no Pará, irmã Dorothy foi assassinada, a mando de fazendeiros e madeireiros da região, quando realizava uma atividade na Comunidade Esperança. O caso teve grande repercussão nacional e internacional. Ocorreu recrudescimento das atividades de militantes na luta pela terra e em favor do meio ambiente, numa relação mais simétrica entre o meio ambiente e a defesa dos direitos humanos no Brasil, compreendendo o meio ambiente também como a defesa e luta pela reforma agrária, como suporte para a agroecologia, a titularização de territórios quilombolas e a demarcação de reservas indígenas.

## **A atuação junto aos defensores de direitos ambientais em Minas Gerais**

A análise dos dados fornecidos pela Equipe Técnica do PPDDH-MG<sup>14</sup> sugere o aumento gradativo de lideranças ambientalistas em situação de ameaças em função

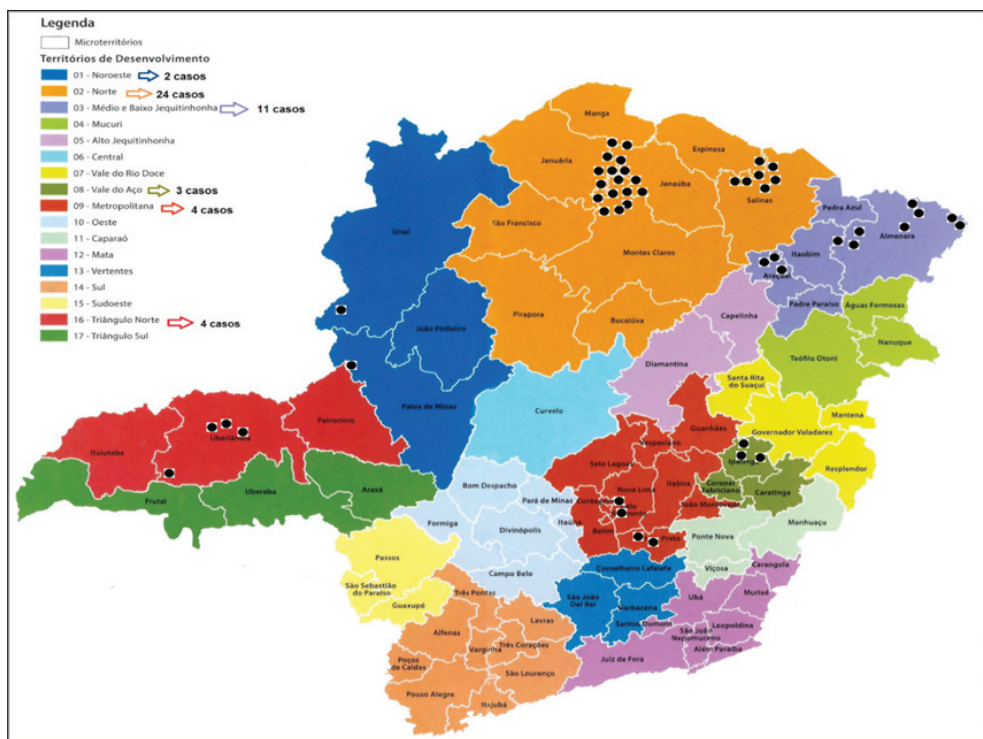
12 O caso Chico Mendes. Disponível em: <<http://www.amazonlink.org/ACRE/amazonas/seringueiros/chico.htm>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

13 Biografia de Irmã Dorothy. Disponível em: <<http://noticias.cancaonova.com/brasil/biografia-de-irma-dorothy/>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

14 Equipe Técnica responsável pelo Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais, composta por coordenação e técnicos das áreas de direito, psicologia, serviço social e um técnico da área de humana (ciência social ou cientista político).

de suas atuações na defesa do meio ambiente associadas à luta pela terra. Outro dado significativo registrado no gráfico de Minas Gerais, abaixo, aponta que a maioria dos defensores em situação de vulnerabilidade, e que solicita proteção, se encontra em regiões distantes da capital e, em boa parte dos casos, em municípios sem estruturas estatais adequadas para o controle, proteção e defesa dos direitos humanos. Estes dois fatores levam ao aumento da incidência da violência estrutural no Estado de Minas Gerais.

Mapa 1: 48 casos em acompanhamento em 2016, pelo PPDDH-MG.



Fonte: Arquivos do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais.

A inclusão de lideranças ambientalistas no âmbito do programa tem como escopo principal o fato de o meio ambiente não ser ainda considerado prioridade como política de direitos humanos no interior de Minas. Nesses conflitos, a população envolvida sofre frequentemente com degradações ambientais, prejuízos

sociais, à saúde ou econômicos; e as lideranças, por se oporem mais claramente aos interesses dos empreendedores, são muitas vezes ameaçadas, sofrendo também com a morosidade de órgãos públicos ou judiciais frente às demandas ambientais que apresentam. Desta forma, o papel do Programa de Proteção, como política de articulação, busca facilitar o acesso dessas lideranças aos órgãos municipais e estaduais ligados ao meio ambiente, de forma a garantir-lhes seus direitos.

Após um ano de funcionamento em Minas Gerais, o Programa contava com apenas uma liderança ambientalista incluída no rol de proteção. Passados cinco anos, a proporção de inclusão de defensores ambientalistas equipara-se à de quilombolas, indígenas e daqueles que atuam diretamente na luta pela terra. O mapa acima evidencia a equivalência quantitativa desses casos, na realidade atual dos defensores ameaçados em Minas.

## **CASOS EMBLEMÁTICOS DE DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS DO MEIO AMBIENTE<sup>15</sup>**

### **O defensor de Direitos Ambientais Souza Costa e sua experiência com ameaças**

Souza Costa tem uma trajetória ligada à luta pelos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Ele é nascido e criado em São Genaro, município do Norte de Minas, onde atualmente ocupa a pasta de meio ambiente. A cidade vem destacando-se na área ambiental, em grande medida devido ao compromisso e à dedicação de Souza Costa, militante que desde sua juventude tem sido alvo de ameaças e intimidações em razão de sua luta pela preservação do direito humano à água. A trajetória de luta por direitos e as ameaças sofridas motivaram o defensor a realizar várias atividades no sentido de mobilizar agricultores e familiares prejudicados pela ação de fazendeiros que ilegalmente desviaram o curso do rio para irrigação, comprometendo a perenidade do Rio Ipê, em São Genaro.

Na condição de gestor da Secretaria de Meio Ambiente e Turismo do Município de São Genaro, tem se empenhado em ações como a construção de dois parques municipais com o auxílio do Instituto Estadual de Florestas (IEF), o que lhe rendeu, além de ameaças verbais, uma agressão física perante agentes do sistema de justiça do Estado.

No que tange à questão da Sub-Bacia do Rio Ipê, dentre as ações que foram realizadas, pode-se destacar:

- Realização de seminários e palestras ambientais nas comunidades;
- Diagnóstico ambiental da sub-bacia do Rio Ipê, projeto piloto realizado pelo Instituto de

---

<sup>15</sup> Os dois casos citados neste item se referem a situações reais, entretanto foram usados codinomes dos defensores, bem como dos municípios, a fim de preservar a imagem dos defensores.

Ciências Agrárias (ICA/UFMG) Montes Claros em parceria com prefeitura Municipal de São Genaro e o Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente (CODEMA);

- Cercamento de nascentes e matas ciliares, construção de terraços, construção de bacias de captação de água de chuva e contenção de erosão.

Com relação a essas ações, percebe-se que a educação ambiental tem o poder de questionar práticas que levam à destruição, provocando mudanças de concepção sobre os limites dos recursos naturais e exigindo novas posturas diante do trato com a natureza. Por outro lado, aqueles que atuam na defesa dessas ideias enfrentam resistências daqueles que não as aceitam; e as medidas que poderiam ser vistas como garantias dos direitos para todos restam incômodas para alguns com interesses divergentes, o que tem levado, com frequência, a reações imprevisíveis, ameaças e agressões aos defensores dos direitos ambientais.

O contexto do Município de São Genaro é característico por ser um território com sua população majoritariamente Indígena Caxixós<sup>16</sup>, com uma minoria de seus munícipes não indígena. Apesar do defensor não se declarar indígena, tem grande afeição pelo povo dos Caxixós, sendo o seu trabalho sobre as questões ambientais desenvolvido em todo o município, incluindo a reserva indígena.

Por ser a luta pelo território uma questão que faz parte da história dos Caxixós e, ao mesmo tempo, fonte de conflitos na região, o referido defensor, por sua relação de proximidade com os indígenas, também passou a sofrer ameaças e até mesmo preconceito.

No seu acompanhamento pela equipe técnica do PPDDH-MG, Souza Costa relatou que sempre teve uma relação com a natureza e que acredita ter nascido para o trabalho com o meio ambiente. Iniciou sua trajetória em 2005, juntamente com outros ambientalistas da região, e, ainda neste período, enfrentou os primeiros conflitos ao desenvolver campanhas para a proteção do Rio Ipê e da mata ciliar, e ao fazer denúncias sobre o desmatamento. Em alguns momentos, chegou a pensar em desistir, mas sempre retornou ao trabalho convicto de seu compromisso com a preservação ambiental. Formado em Gestão ambiental, sua linha de ação é voltada para a proteção da natureza e do ser humano.

Por sua atuação na efetivação do Parque Ecológico Municipal, vem sofrendo ameaças através de recados macabros deixados na reserva e também agressões físicas. Apesar dessas agressões, nenhuma providência foi tomada pelas autoridades competentes em relação ao opositor. O medo faz com que o defensor fique “antelado” e observe tudo o que acontece com mais cuidado, além de procurar andar acompanhado. Observa ainda que, para manter o ânimo e a disposição para o trabalho, sente necessidade de fortalecimento espiritual.

---

<sup>16</sup> Os Kaxixós são um grupo indígena que habita o município brasileiro de Martinho Campos, no estado de Minas Gerais, mais precisamente na Terra Indígena Kaxixó

## **A Condição de Defensor de Direitos Humanos de Miguel dos Santos nas Comunidades Tradicionais**

Os municípios de Casa Grande, Glória e São Pedro estão localizados na região norte do Estado de Minas Gerais e estão assentados na Serra do Espinhaço. Na região, predominam serras e superfícies aplainadas, com vegetação caracterizada por cerrados subcaducifólios e formações afins, campos cerrados e altimontanos, além da presença de Mata Seca (Mata Atlântica) e formações de caatinga (DAYRELL, 1998). É nessa região que reside o defensor de Direitos Humanos, Sr. Miguel dos Santos “Misa”, considerado “geraizeiro”<sup>17</sup>.

Os povos geraizeiros integram o conjunto de povos e comunidades tradicionais, por serem grupos culturalmente diferenciados, por sua condição social, cultural e econômica, estabelecendo relações singulares com os territórios e com o meio ambiente no qual estão inseridos. Segundo Fonseca (2014), a caracterização dos povos geraizeiros ainda tem sido estudada e interpelada pelas próprias comunidades tradicionais, de maneira que a ausência de consenso sobre quem são e como se definem as populações geraizeiras aumenta e agrava o processo de desqualificação e criminalização desses povos por parte dos responsáveis pelos grandes empreendimentos e empresas, e por vezes até dos órgãos públicos que atuam nas áreas e regiões próximas e/ou limítrofes aos territórios e meio ambiente dessas comunidades.

Portanto, conforme Diegues e colaboradores (2001) referido por Fonseca (2014, p.57), os povos tradicionais são reconhecidos como grupos culturalmente diferenciados que, ao longo do tempo, passaram a reproduzir seu modo singular e particular de vida e de relação com a natureza. Assim, nas palavras do próprio defensor de Direitos Humanos: “geraizeiro é o povo que vive no Cerrado, dos frutos, do gado solto, que se reconhece no que faz, e vive da sua própria subsistência” (*sic* – Sr. Miguel “Misa”).

Além dessa caracterização do defensor como geraizeiro, ele tem atuação no campo dos direitos humanos desde 2011. Passou a atuar na luta pelo reconhecimento do território da população local, no momento em que soube, pela representante de um dos empreendimentos da região, que a empresa iria explorar e lucrar com a exploração. Esse contexto reforçou sua consciência de luta em favor do povo geraizeiro, dos direitos humanos e do meio ambiente

O relato do defensor Miguel confirma sua atuação e articulações em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado e respeito aos direitos de povos e

---

17 Os Geraizeiros são povos que se localizam à margem direita do Rio São Francisco no Norte de Minas Gerais. O nome vem da denominação gerais, ou seja, planaltos, encostas e vales das regiões de cerrados. Os gerais constituem um local em que todos têm livre acesso, local comum como um grande quintal, espaço de todos onde é possível a colheita de frutos nativos.

comunidades tradicionais, podendo ser observada em suas atividades: a atuação em busca de que todos os indivíduos integrantes da sociedade, em especial o povo geraizeiro da região Norte de Minas Gerais, possam desfrutar de uma vida digna, pugnando pelo uso racional do meio ambiente como bem integrante da ordem econômica e indispensável para a sobrevivência do ser humano; o intenso processo de mobilização e discussão nas comunidades atingidas pela monocultura do eucalipto, avaliando-se o impacto da monocultura nos recursos naturais e na vida da comunidade; a discussão e sugestão de como deveria ser a reocupação dessas áreas; e atuação com proposta de reconversão da monocultura de eucalipto para sistemas agrosilvopastoris. Dessa forma, consubstancia-se sua atuação como defensor de direitos humanos, atuando na proteção do direito fundamental ao meio ambiente e, conseqüentemente, do direito à vida humana.

Destarte, em uma análise sistematizada do nosso ordenamento jurídico nacional, verifica-se que as articulações, denúncias, ações, exercício de fiscalização, solicitação de intervenção estatal obrigatória na proteção do meio ambiente, intenso processo de mobilização e discussão nas comunidades atingidas pela monocultura do eucalipto realizadas pelo Sr. Miguel “Misa”, de forma direta ou indireta, estão em consonância com os Art. 5º e incisos, da Constituição Federal de 1988e, por fim, ainda, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os artigos 43, 44 e §§. Além disso, sua atuação está em perfeita consonância com o que se encontra inserida no art. 225, *caput*, do Texto Maior:

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

A descrição da militância do Sr. Miguel na busca de efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado fortalece a certeza de que, ao assegurar-se esse direito, contribui-se para a garantia da promoção também dos direitos civis, econômicos, sociais e culturais. Este é o requisito que o torna defensor de direitos humanos e do meio ambiente e o torna alvo das perseguições e ameaças à sua vida e à vida das comunidades.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pelo histórico e pelas realidades apresentadas, percebe-se que os objetivos do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) coadunam-se com uma reivindicação antiga da sociedade civil e dos movimentos sociais acerca de direitos humanos e meio ambiente. No cenário hodierno, onde os defensores e as

comunidades vivem toda sorte de violações, há a necessidade de uma política pública que considere os defensores de direitos humanos indispensáveis ao fortalecimento da democracia e que atue diretamente para lhes garantir segurança e liberdade, a fim de que possam continuar suas ações políticas.

Para tanto, urge vencer os desafios impostos pelos grupos contrários aos direitos humanos e avançar na transformação do programa em uma verdadeira política pública de estado, com institucionalidade, estrutura e orçamento adequados, com marco legal e, acima de tudo, com compromisso político entre todos os atores envolvidos.

É necessário, ainda, que o PPDDH funcione como um espaço de articulação entre sociedade civil, órgãos do sistema de justiça e o estado, integrando outras políticas públicas. Outra ação importante é a interlocução com os diversos espaços do Estado, contribuindo para a efetivação da justiça e evitando a impunidade dos agressores e a criminalização dos defensores. Esses elementos, implementados de forma articulada, poderão contribuir para a celeridade da regularização fundiária, o acesso à terra e ao território, a proteção ao meio ambiente, entre outras demandas, que constituem o foco das ações dos defensores dos direitos humanos atuando frente a esta realidade.

O grande desafio posto aos defensores de direitos humanos é a presente criminalização, decorrente desse modelo de desenvolvimento em que as causas das violações não são enfrentadas estruturalmente. No Brasil, alguns elementos podem ser destacados nesse campo da relação entre o modelo de desenvolvimento e as violações a que estão submetidos os defensores de direitos humanos. Um primeiro aspecto é a continuidade da violência, da intolerância, da repressão e do desrespeito aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, fato que se manifesta tanto na via institucional quanto na ação de grupos de grandes empreendimentos e investimentos internacionais que atuam no país. Assim, um segundo elemento a ser destacado é que as iniciativas tomadas até o momento não foram suficientes para superar ou reduzir, de forma significativa, as investidas sobre os grupos sociais vulneráveis, como trabalhadores rurais sem-terra, quilombolas, indígenas, povos das comunidades tradicionais e ambientalistas, o que aponta ainda para alguns dos desafios da efetivação dos direitos humanos no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais (PPDDH-MG). **Arquivos do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2016.



BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Assuntos Técnicos, 2008.

BRASIL. **Decreto 6044**. Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PNPDDH), define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6044.htm)>. Acesso em: 09 ago. 2016.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2010.

DAYRELL, C. A. **Geraizeiros e Biodiversidade no Norte de Minas**: a contribuição da agroecologia e da etnoecologia nos estudos dos agroecossistemas tradicionais. 1998. Dissertação (Maestria em Agroecologia y Desarrollo Rural Sostenible). Universidade Internacional de Andalúcia, Sede Ibero Americana - La Rábida, 1998.

DERANI, C., VIEIRA, R. L. **Os direitos humanos e a emergência das catástrofes ambientais**: uma relação necessária. *Veredas do Direito*, v.11, n.22, p. 143-174, jul./dez. 2014.

DIAS, R. M.; CARVALHO, S. e MANSUR, I. (Orgs). **Na Linha de Frente**: criminalização dos defensores de direitos humanos no Brasil (2006-2012). Rio de Janeiro: Justiça Global, 2013.

DIEGUES, A. C.; ARRUDA, R. S. V.; SILVA, V. C. F.; FIGOLS, F. A. B.; ANDRADE, D. (Orgs.). **Saberes Tradicionais e Biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. São Paulo: USP, 2001.

FONSECA, G. L. **Mineração no norte de Minas**: gerais e geraizeiros ameaçados em função do projeto Vale do Rio Pardo na microrregião de Grão Mogol/MG. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social). Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2014.

MINAS GERAIS. **Lei 21.164/2014** – Institui o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos de Minas Gerais – PPDDH-MG. *Diário do Executivo*, Caderno 1, 18 jan. 2014, p.7. Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/111729/caderno1\\_2014-01-18%207.pdf?sequence=1](http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/111729/caderno1_2014-01-18%207.pdf?sequence=1)>. Acesso em 09 ago. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Resolução 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas**. 9 de dezembro de 1998. Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover



e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos (Defensores de Direitos Humanos). Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/o-defensores-dh.html>>. Acesso em: 09 ago. 2016.



# OS DIREITOS HUMANOS E A BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA PARA A SALVAGUARDA DA VIDA E DO PLANETA

Edmilson de Jesus Ferreira<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

No atual estágio da humanidade, a voracidade da exploração econômica vem devorando política, social, econômica e culturalmente as relações humanas, bem como a natureza e todos os recursos, uma vez que não se produz mais com intuito de gerar, desenvolver e partilhar a vida, em vista da superação da miséria, da fome e da injusta e desigual distribuição de renda e acesso aos recursos disponíveis. Tampouco se leva muito a sério conceitos como igualdade, justiça, solidariedade e paz.

A forma de exploração degradante dos recursos naturais, com enfoque mormente econômico, além do consumismo desenfreado, do alto nível de poluição atmosférica, visual, sonora, etc. têm ameaçado constantemente a realidade ambiental em todos os níveis, bem como os direitos fundamentais dos seres humanos, sobretudo, como acesso às condições dignas de vida e mesmo de sobrevivência. É inegável uma verdadeira e profunda crise humano-ambiental.

## DIREITOS HUMANOS: O “MÍNIMO ÉTICO IRREDUTÍVEL” E IRRENUNCIÁVEL

No atual contexto, mormente de crise ambiental, percebe-se que o paradigma científico-positivista moderno tem limites. É urgente, e mesmo inevitável, a seguinte questão: qual o lugar do ser humano na natureza? A resposta adequada deve levar à superação do reducionismo, para o qual o ser humano não se distingue dos demais seres, bem como do isolacionismo, em que o ser humano encontra-se isolado na natureza pela sua especificidade. A inserção pela qual se pode ver o ser humano como integrado, parte da natureza, do universo, parece ser a melhor tese, pois permite pensar uma relação de harmonia entre a espécie humana e a natureza como um todo, não traçando um caminho de oposição e muito menos de sobreposição daquela sobre esta.

---

<sup>1</sup> Advogado. Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Professor de Introdução ao Pensamento Filosófico e Filosofia do Direito e Coordenador de Estágio da Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: praticaconveniada@domhelder.edu.br

Impõe-se a uma sã consciência um processo de verdadeira transformação que passa necessariamente por uma concepção cultural de “universalismo de confluência” (FLORES apud PIOVESAN, 2010, p. 23) em torno dos Direitos Humanos e fundamentais, bem como por conceitos essenciais como democracia, solidariedade, justiça, que sejam capazes de, inexoravelmente, gerar a paz.

Piovesan (2010, p. 15) destaca que, de acordo com Thomas Buergenthal (1991), “o sistema internacional de proteção dos direitos humanos constitui o legado maior da chamada ‘Era dos Direitos’, permitindo-se a internacionalização dos direitos humanos e a humanização do Direito Internacional contemporâneo. A autora afirma ainda que a Declaração de 1948 deu impulso aos direitos humanos quando introduziu a chamada concepção contemporânea dos mesmos, a qual é marcada pelos aspectos da universalidade e indivisibilidade. Conforme Piovesan (2010, p. 18), o primeiro possui como fundamento a ideia de que “a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade”; o segundo assenta a ideia de que “a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa”.

Frise-se a visão de Florescitado por Piovesan (2010, p. 16): “os direitos humanos compõem a nossa racionalidade de resistência, à medida que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana. Realçam, sobretudo, a esperança de um horizonte moral, pautado pela gramática da inclusão, refletindo a plataforma emancipatória de nosso tempo”.

Piovesan (2010, p. 17), considerando a herança do horror no século XX, destaca que este cenário traz a lume o surgimento de um “esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea”.

Para ela, “há, de um lado, a emergência do ‘Direito Internacional dos Direitos Humanos’, e, por outro, a nova feição do Direito Constitucional ocidental, aberto a princípios e a valores”. É o surgimento de um sistema normativo internacional dos direitos humanos, uma espécie de “constitucionalismo global”, o que influenciou o surgimento de textos constitucionais abertos a princípios e dotados de elevada carga axiológica, sobretudo, com destaque ao valor da dignidade humana, paradigma e referencial ético, um verdadeiro superprincípio. (PIOVESAN, 2010, p. 17-18). Destaca ainda a autora que a Declaração de Direitos Humanos de Viena, no seu artigo 5º, reforça a visão sistemática dos direitos humanos marcada pela universalidade, indivisibilidade, enfatizando a interdependência entre os valores dos Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.

Destaca Piovesan (2010) que a democracia, nesse ínterim, é vista então como o regime mais compatível com a proteção dos direitos humanos, pois traz em seu

bojo os elementos da participação, capacidade de pressão, articulação e mobilização políticas das populações mais vulneráveis, incluindo-se a liberdade de expressão e de discussão.

Não pode ficar de fora dessa discussão o atual chamado “direito ao desenvolvimento”, o qual, para cumprir efetivamente seu escopo, necessita de “uma globalização ética e solidária” (PIOVENSAN, 2010, p. 20). Conforme Bedjaqui (1991) citado por Piovesan (2010, p. 20), a dimensão internacional do referido direito expressa a necessidade de uma repartição equitativa no que tange ao bem-estar social e econômico mundial, demanda crucial da atualidade, considerando desproporcional construção de riqueza de um quinto da população mundial em detrimento da pobreza de quatro quintos.

Assim, é inconcebível uma noção de desenvolvimento que não seja inclusiva, pois um verdadeiro desenvolvimento deve apresentar-se como universalizado e universalizador para que possa expressar um necessário caráter de humanidade, qual seja de Direito Humano. Se assim não for, resta escancarada a escandalosa visão de que apenas alguns membros da humanidade, proporcionalmente poucos, diga-se de passagem, são portadores do direito ao desenvolvimento. Seriam estes mais humanos que os demais e, por isso, mais dignos do Direito ao Desenvolvimento?

Na esteira de Amartya Sen (2003), Piovesan (2010, p. 21) enfatiza que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de expansão das liberdades reais, vez que o direito a ele tem caráter universal e inalienável, conforme a Declaração de Viena, levando-se em consideração as funções constitutiva e instrumental da liberdade, o que inclui capacidades elementares como alimentação básica, nutrição, educação, participação política, proibição da censura e combate à mortalidade. Um modelo de desenvolvimento que se mostre verdadeiramente sustentável ainda está por se construir e deve incluir o que Ignacy Sachs (2010), no prefácio da obra *Desenvolvimento sustentável – o desafio do século XXI*, de José Eli da Veiga (2010), chama de “prudência ecológica”, fazendo-se bom uso da natureza, sendo, assim, socialmente **inclusente**, ambientalmente **sustentável** e economicamente **sustentado** no tempo.

Piovesan aponta sete desafios que se apresentam como verdadeiros dilemas a serem enfrentados no campo de implantação dos Direitos Humanos. Dentre os quais, destacamos os seguintes: a) Universalismo versus Relativismo Cultural, para o qual Flores referido por Piovesan (2010), tem concebido a ideia de um universalismo de confluência como um caminho de conciliação, levando-se em consideração a abertura de um diálogo entre as culturas, com respeito à diversidade e baseado no reconhecimento do outro. No mesmo sentido aponta Boaventura Souza Santos com a ideia de transformação cosmopolita dos direitos humanos; b) Direito ao Desenvolvimento versus Assimetrias globais. Piovesan (2010), na esteira de Allan Rosas, des-

taca que o Direito ao Desenvolvimento tem três dimensões: a primeira diz respeito à importância da participação democrática, maior transparência na gestão pública; a segunda refere-se à proteção às necessidades básicas de justiça social, considerando que a pessoa é o sujeito central do desenvolvimento, participante e beneficiária do desenvolvimento; a terceira aborda a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, bem como de cooperação internacional. Nesse sentido, ressalta Piovesan (2010, p. 26): “há que se demandar uma globalização mais ética e solidária”, sobretudo, no âmbito internacional. A nova agenda de direitos, superando a “voz do norte”, “passa a incorporar novos direitos, com ênfase nos direitos econômicos, sociais e culturais, no direito ao desenvolvimento, no direito à inclusão social e na pobreza como violação de direitos”; c) Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais versus Desafios da Globalização Econômica. Nesse ponto, reflete-se sobre o processo de globalização econômica e a temerária flexibilização dos direitos sociais. Houve agravamento das desigualdades sociais, pobreza e exclusão; d) Respeito à Diversidade versus Intolerâncias. Juntamente das características de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos deve estar a diversidade, levando-se em consideração a especificidade, a peculiaridade e a particularidade do sujeito de direito.

Assim, o direito à igualdade deve ter em conta o direito à diferença e à diversidade. Nesse ponto, conforme Fraser (2000-2001) citada por Piovesan (2010, p. 32), faz-se necessário também frisar que a justiça exige redistribuição e reconhecimento de identidades. No mesmo sentido, Boaventura Souza Santos em sua lapidária lição: “temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades” (SANTOS, 2003, p. 56); e) Unilateralismo versus Multilateralismo: fortalecer o Estado de Direito e a construção da paz nas esferas global, regional e local, mediante uma cultura de direitos humanos.

Diante dos desafios impostos à ordem mundial, é urgente a busca pela construção de um “Estado de Direito” internacional sob o prisma da legalidade, do poder da palavra e do consenso. Neste sentido, deve-se considerar o “avivamento do multilateralismo e o fortalecimento da sociedade civil internacional, a partir de um solidarismo cosmopolita” (PIOVESAN, 2010, p. 34). Aqui cabe, na esteira de Bobbio (1988) *apud* Piovesan (2010, p. 34), a necessidade de uma jurisdição internacional capaz de se impor sobre as nacionais, operando, inclusive e se necessário, contra os Estados e em defesa dos cidadãos.

Destaca, por fim, Piovesan (2010, p. 35) que multilateralismo e sociedade civil internacional são “as únicas forças capazes de deter o amplo grau de discricionariedade do poder do Império, civilizar este temerário “Estado de Natureza” e permitir que, de alguma forma, o império do direito possa domar a força do império”.

## **ALGUNS VISLUMBRES DE UM NOVO PARADIGMA DE SALVAGUARDA DA VIDA E DO PLANETA**

### **Direitos Humanos: a proposta de um Direito Cosmopolita no contexto da globalização e da democracia**

Dentre outros autores importantes na concepção filosófico-jurídica ocidental, destaca-se uma primeira visão cosmopolita do Direito, a de Kant, sobretudo, relacionada ao campo dos Direitos Humanos.

O filósofo, em pleno século XVIII, já tinha a noção da limitação física do planeta, o que desafiava e desafia, mormente nos dias de hoje, uma visão mais holística e realista, considerando especialmente a finitude do planeta, bem como de seus recursos naturais. Há uma perspectiva cosmopolita em Kant. Para Cruz (2006, p. 111), numa perspectiva kantiana, “o direito cosmopolita é constituído pelos habitantes de todo o planeta, de modo que o ataque ao direito de um em qualquer lugar da Terra é considerado um ataque ao Direito de todos”. Também se destaca na visão do filósofo, conforme Cruz (2006), a necessidade de uma visão de hospitalidade universal, uma vez que todos têm o mesmo direito sobre o solo e, portanto, nenhum indivíduo tem mais direito do que outro de estar em determinado lugar da Terra. Tal direito decorre do direito à liberdade, à hospitalidade cosmopolita, considerando-se o indivíduo como universal, capaz de se relacionar de maneira equânime.

Habermas, a despeito de reconhecer certa “audácia e clarividência do pensamento kantiano” (CRUZ, 2006, p. 113), tece uma crítica bastante contundente a essa visão de Kant, pontuando que a ordem cosmopolita proposta por ele carece de melhor fundamentação conceitual e também prática. Conforme Cruz (2006), Habermas aponta a fragilidade da proposta kantiana no que tange à garantia do vínculo permanente entre os Estados, demonstrando que Kant não pode conceber uma obrigação jurídica entre os Estados e nem determinada autoridade coercitiva, confiando apenas em uma autovinculação moral dos governos.

No entendimento de Cruz (2006), a principal preocupação de Habermas era saber como pode ser assegurada a permanência da autovinculação dos Estados enquanto soberanos. Assim, Habermas propõe uma reformulação das ideias de Kant, a qual deve afetar a soberania interna dos Estados, vez que “a grande deficiência da proteção de direitos preconizada pelas Nações Unidas é a falta de um poder executivo capaz de proporcionar, de maneira coercitiva e soberana a todos os Estados, o respeito à Declaração Universal dos Direitos Humanos” (CRUZ, 2006, p. 114).

Segundo Cruz (2006, p. 115), ele

sugere [...] uma necessária e energética união de esforços com o fim de possibilitar uma reconstrução paradigmática da Organização das Nações Unidas, atribuindo a ela capacidade de ação coativa nos diferentes lugares do planeta.

Dessa forma, faz-se necessária também uma reflexão crítica quanto à posição e papel atuais da Organização das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, uma vez que, em suas estruturas e atuações, mostram-se frágeis e subservientes aos países do chamado “G7”<sup>2</sup>. Para ter-se uma ideia, basta lembrarmos que o poder de voto junto às instituições financeiras internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) – estão nas mãos do G7, na proporção de 48% e 46% respectivamente. O que demonstra profunda fragilidade da democracia. Isso ainda se agrava quando analisamos a posição de supremacia dos Estados Unidos que, inclusive, em nome da democracia, dá-se o direito de violar a autonomia de determinados estados nacionais.

Monbiot (2004, p. 26), no que se refere às duas principais instituições financeiras internacionais – FMI e BM – destaca que “os Estados Unidos, que possuem em ambas as organizações mais de 15% das quotas, são capazes de impedir qualquer medida apoiada por todos os demais países membros”. O mesmo acontece com a OMC – Organização Mundial do Comércio –, cujas “principais decisões são tomadas durante as chamadas negociações do ‘Salão Verde’, convocadas e controladas pela União Europeia, Estados Unidos, Canadá e Japão”.

Os países em desenvolvimento só podem participar dessas negociações se o solicitarem formalmente e, assim mesmo, serão ameaçados se contrariarem os interesses das grandes potências. (MONBIOT, 2004, p. 26).

No que se refere ao Conselho de Segurança, aponta Monbiot, é constituído de 15 membros. Dez deles com assento temporário e cinco permanentes. Cada um dos cinco tem poder de veto. Qualquer decisão do Conselho depende da sua anuência. Os cinco assentos pertencem aos Estados Unidos, ao Reino Unido, à Rússia, China e França. “Eles se reservaram a capacidade de determinar, enquanto a ONU existir, quem é o agressor e quem é o agredido” (MONBIOT, 2004, p. 79).

Segundo o autor, o principal gargalo da criação do Conselho é que aqueles que têm o poder não são obrigados a prestar contas aos que não o têm, tendo em vista que a Carta da ONU concede ainda aos membros permanentes o poder de veto sobre a reforma dos estatutos da entidade. Qualquer deles é capaz de impedir a nomeação de um secretário-geral, a escolha de Juizes para a Corte Internacional de Justiça e a admissão de um novo membro das Nações Unidas. Então pode-se perguntar: é legítima a chamada democracia mundial exercida pela principal organização internacional

2 O G7 é composto por: Estados Unidos, Japão, França, Inglaterra, Arábia Saudita, China e Rússia.



do planeta? Destaca ainda o autor que “quase todos os governos no poder atualmente são precisamente aqueles que o mercado financeiro julga aceitáveis: na realidade, eles atuam como representantes do capital global” (MONBIOT, 2004, p. 85).

Neste sentido, vale destacar a interessante reflexão de Monbiot (2004) a respeito da democracia, a qual só se sustentaria através de instituições criadas por mandato popular e obrigadas a prestar contas ao povo, buscando-se impedir a opressão dos fortes sobre os fracos ou que se recorra à violência para solucionar conflitos de opinião. Para ele, “o nome coletivo para essas instituições é ‘governo’”, considerando que o governo democrático parece ser o “menos pior” (MONBIOT, 2004, p. 51).

Segundo Monbiot (2004, p. 53), “a democracia é mais consensual do que qualquer outro sistema político por ser o único que – pelo menos em princípio – nos propicia consistentemente oportunidades para *divergir*”. Noutra passagem, lembra Monbiot (2004, p. 48), “para que a maioria da humanidade possa ser livre, é preciso restringir a liberdade daqueles que tendem a oprimi-la”.

Destaca o autor que a democracia tem duas grandes qualidades: é o único sistema político capaz de se aperfeiçoar por seus próprios meios e pode incentivar o envolvimento dos seus participantes. Chama ainda a atenção para a recomendação de um “estilo de vida consciencioso” para todos, o que acaba por desembocar em três formas de se ver a democracia: democracia do consumidor, democracia do acionista e democracia voluntária. Alerta Monbiot (2004, p. 66): “o uso consciencioso de seu dinheiro o ajudará a criar um mundo no qual as outras pessoas não sejam exploradas e o meio ambiente não seja destruído”. Para ele, é necessária a busca por uma revolução democrática global, a qual precisa de mobilização em massa e vontade política para se concretizar.

Conforme apontado acima, a despeito dos pontos negativos da democracia em si, Monbiot chama a atenção para a conduta antidemocrática que se tem imposto no contexto mundial através das principais instituições internacionais: FMI, Banco Mundial, Conselho de Segurança da ONU e a própria ONU. Nesse ínterim, propõe a criação de um Parlamento Mundial, com intuito de “alterar a mediação da guerra e da paz e as relações entre os Estados-nações, e substituir uma ordem mundial baseada na coerção por outra que venha de baixo, construída sobre os alicerces da democracia” (MONBIOT, 2004, p. 78).

Pontua Cruz (2006,) que Habermas

entende que a fundamentação moral dos direitos humanos não retira sua qualidade jurídica nem os torna normas morais: apenas faz com que a legitimidade dos direitos humanos possa ser buscada com a ajuda de toda e qualquer classe de razões. (Cruz, 2006, p. 116).

O que Habermas propõe afinal “é a relativização do conceito de soberania mediante a transformação do estado de natureza existente entre os Estados em uma ordem jurídica cosmopolita jurisdicionalizada, capaz de proteger os direitos humanos de acordo com procedimentos jurídicos institucionalizados”.

Mais uma vez nos deparamos com uma pertinente noção de universalidade, a qual pode ser afirmada e reafirmada através de importantes estudos e descobertas atuais da Arqueologia, da Antropologia, da Paleontologia e, inclusive, da Biologia. Essas têm enriquecido sobremaneira o conteúdo da História Universal e trazido novas formas de compreensão da longa jornada da humanidade. As recentes descobertas através do mapeamento genético foram capazes de possibilitar uma viagem no tempo até a matriz matriarcal da espécie humana. A análise do chamado DNA mitocondrial permitiu chegar a uma mesma matriz da raça humana, a “Eva genética”<sup>3</sup>, com idade aproximada de cento e cinquenta mil anos. Isso possibilitou a descoberta de uma linha genética comum. De lá para cá, constituíram-se cerca de sete mil gerações com penetração em todo o globo até o estado atual. Foi pesquisado material genético de pessoas das mais diversas regiões do planeta e surpreendentemente foi constatado, pelo mapeamento, que todos descendem de um mesmo tronco ancestral.

Tal descoberta nos leva a pensar que não há razões para que a humanidade permaneça numa trilha de desarmonia sócio-política, econômica, cultural e jurídica. É possível pensar uma nova ordem mundial baseada no mínimo humano possível, ou seja, num reconhecimento de que somos feitos da mesma matéria, possuímos um “mesmo” espírito, somos constituídos de uma “mesma” razão, a despeito de tais características serem desenvolvidas de maneiras diversas, em contextos (espaços e tempos) diferentes. É certo que as formas e expressões culturais que os seres humanos criaram como manifestações de seu espírito foram sempre construídas de forma a responder a demandas de adaptação ao ambiente em que se encontravam e às necessidades de sobrevivência, mas isso não deve mais servir de pretexto para que povos e nações se digladiem social, política, econômica, cultural e juridicamente. Há que se buscar através do reconhecimento desse mínimo humano possível um mínimo ético irreduzível e irrenunciável, uma nova ordem cosmopolita num viés de democracia mundial efetivamente capaz de concretizar os princípios fundamentais da dignidade humana, da igualdade, da liberdade e da solidariedade, salvaguardando a vida, em todos os seus aspectos **do** e **no** planeta.

### **Os saberes necessários à mudança de paradigma e a proposta de uma *antropo-ética* para uma comunidade planetária**

No atual estágio da humanidade em que se vive uma efervescente crise éti-

---

<sup>3</sup> Documentário da *Discovery Channel*: A Origem do Homem (*The Real Eve*). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=w8Pp6KmlMu0>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

co-cultural, mormente socioambiental, torna-se inexorável a busca de novas formas de pensamento, de comportamento, de **práxis** humana, no sentido de salvaguardar a vida **do e no** planeta. O desenvolvimento de uma nova ótica e de uma nova consciência para a civilização humana é urgente, sob pena de sucumbência de toda a espécie de vida. É necessário despertar do grande sono civilizacional, que se tem transformado num verdadeiro pesadelo. A forma de intervenção humana no universo tem causado alta instabilidade e desestruturação cósmica, biológica, física e sociocultural.

No intuito de buscar condições de possibilidade de se percorrer novos caminhos capazes de levar a humanidade a uma efetiva e necessária ampliação de consciência, dois grandes pensadores da atualidade, com lucidez sadiamente invejável, traçam itinerários que podem trazer novo sentido para a ação do ser humano e seu comportamento em relação a si próprio e, principalmente, em relação ao seu lar comum, a “Terra-pátria”, “Terra-mãe”, numa perspectiva de cuidado genuíno para com a vida em todas as suas formas e expressões, inclusive humana. Edgar Morin pode nos guiar nessa possibilidade de novos caminhos: tomar “a estrada menos percorrida”<sup>4</sup> para fazer a diferença.

Na compreensão de Morin (2011), há sete saberes aos quais não se dever furtar para o aperfeiçoamento da formação humana, mais comumente entendida como educação: 1) conhecer o conhecimento – erro e ilusão; 2) conhecimento capaz de apreender os objetos em seu contexto, sua complexidade, seu conjunto – superação da fragmentação/hiperespecialização do conhecimento; 3) conhecimento da condição humana – consciência de identidade complexa e identidade comum a todos os outros seres humanos; 4) conhecer a identidade terrena – destino comum que todos os seres humanos partilham; 5) conhecer as incertezas e as estratégias para enfrentá-las; 6) conhecer a compreensão – meio e fim da comunicação humana; 7) conhecer a “antropoética” – ética do gênero humano – considerando o caráter ternário da condição humana, ser, ao mesmo tempo, **indivíduo-sociedade-espécie**, relação triplamente recíproca.

Sem analisar detalhadamente cada um destes saberes apresentados por Morin (2011), considerar-se-á alguns aspectos com maior pertinência à matéria abordada.

No primeiro saber, o autor ressalta a necessidade de atenção para o problema da construção do conhecimento, considerando que o paradigma efetua a seleção e a determinação da conceptualização e das operações lógicas, além de designar as categorias fundamentais da inteligibilidade e operar o controle de seu emprego, destacando que os indivíduos conhecem, pensam e agem segundo paradigmas inscritos culturalmente neles.

Frisa ainda que “um paradigma pode, ao mesmo tempo, elucidar e cegar, revelar e ocultar. É no seu seio que se esconde o problema-chave do jogo da verdade e do erro” (MORIN, 2011, p. 26).

---

4 Poema *The Road not taken*, de Robert Frost, originalmente publicado em 1915, na Coleção *Mountain Interval*.

Faz-se necessária uma redobrada atenção para qual paradigma norteia a produção de conhecimentos na contemporaneidade, a partir de que ótica e de que ética se percorrem os caminhos da civilização humana. Resta evidente que não se tem trilhado os melhores, vez que é inegável a crise instalada em nossa sociedade mundial, sobretudo no que se refere à forma degradante de relações estabelecidas tanto do ponto de vista pessoal como com a natureza e seus recursos. E ressoa com vigor retumbante a pergunta: qual caminho ou quais caminhos deve a humanidade percorrer para que se salogue a sobrevivência tanto do planeta como das suas diversas espécies de vida, inclusive, numa perspectiva de Direitos Humanos, a mais pueril delas, a espécie humana.

No segundo saber, Morin (2011, p. 16) denota a “necessidade de promover o conhecimento capaz de apreender problemas globais e fundamentais para neles inserir os conhecimentos parciais e locais”. Para tanto, faz-se necessária a reforma paradigmática do pensamento, a fim de que se consiga acessar o conhecimento do mundo, num sentido global, pois “a era planetária necessita situar tudo no contexto e no complexo planetário” (MORIN, 2011, p. 33). É uma necessidade vital ao intelectual.

O autor chama a atenção para a fragmentação do conhecimento, em que, segundo ele (MORIN, 2011), constata-se uma inadequação cada vez mais ampla, profunda e grave, pois, de um lado, estão saberes desunidos, divididos, compartimentados; de outro, estão as realidades ou os problemas cada vez mais multidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais e planetários.

Nesse sentido, destaca que se perde de vista elementos essenciais para o conhecimento como o contexto, o global, o multidimensional e o complexo, devendo-se, como condição para o conhecimento pertinente, levá-los em consideração. Segundo ele “é preciso efetivamente recompor o todo para conhecer as partes” (MORIN, 2011, p. 35)

Esta reflexão leva à constatação de que é preciso recuperar o pensamento global que leve em consideração a complexidade do todo. O que isto pode significar? Que o ser humano não pode ser visto e compreendido, ou autocompreender-se, como um ser fora da totalidade do mundo, visão planetária. Ele faz parte inexoravelmente do todo. Certamente este aspecto deve repercutir no comportamento ético do ser humano diante do que se pode perceber com extrema clarividência no contexto mundial atual: profunda fragmentação social, cultural, humana, crise relacional, hiperindividualismo, extremo consumismo e exploração irracional dos recursos naturais, desconsiderando que o planeta é um ser vivo.

Já expressava, há muito, Mahatma Gandhi em sua profunda sensibilidade humana: “o mundo inteiro é como o corpo humano e seus vários membros. A dor em um membro é sentida no corpo todo” (GANDHI apud ROIZMAN; FERREIRA,

2006, p. 32). É estreitíssima a relação dessa percepção com a temática dos Direitos Humanos.

Para o autor, o conhecimento é algo *complexo*, trazendo em sua etimologia o sentido daquilo que foi tecido junto, tornando elementos diferentes inseparáveis e constitutivos do todo. Do mesmo modo é o ser humano “tecido” junto com o universo. Para a compreensão desse todo complexo, deve-se promover a “inteligência geral”, sob pena de permanência na fragmentação e confinamento das dimensões tanto do ser humano como do universo em departamentos estanques de conhecimentos especializados, parciais.

Conforme Morin (2011, p. 38), o enfraquecimento da responsabilidade deve-se a esse enfraquecimento da percepção global, pois cada um tende a ser responsável apenas por sua tarefa especializada e da mesma forma o enfraquecimento da solidariedade, pois “cada qual não mais sente os vínculos com seus concidadãos”.

Destaca ainda Morin (2011, p. 42), em tom de crítica, uma pseudorracionalidade que prevaleceu durante o século XX, fazendo resultar um grande paradoxo: produziu avanços gigantescos em todas as áreas do conhecimento científico e nos campos da técnica e, ao mesmo tempo, “nova cegueira para os problemas globais, fundamentais e complexos, e esta cegueira gerou inúmeros erros e ilusões, a começar por parte dos cientistas, técnicos e especialistas”.

No terceiro e quarto saberes, considera a necessidade de se ensinar a condição humana e a identidade terrena. Na era planetária em que vivemos, importa a humanidade e o destino comuns dos seres humanos. No sentido de um conhecimento contextualizado, “conhecer o humano é, antes de tudo, situá-lo no universo” (MORIN, 2011, p. 43). Pontua o autor:

Interrogar nossa condição humana implica questionar primeiro nossa posição no mundo. O fluxo de conhecimentos, no final do século XX, traz nova luz sobre a situação do ser humano no universo. Os progressos concomitantes da cosmologia, das ciências da Terra, da ecologia, da biologia, da pré-história, nos anos de 1960/1970, modificaram as ideias sobre o Universo, a Terra, a Vida e sobre o próprio homem. Mas estas contribuições permaneceram ainda desunidas. O humano continua esquarterado, partido como pedaços de um quebra-cabeça no qual falta uma peça. Aqui se apresenta um problema epistemológico: é impossível conceber a unidade complexa do ser humano pelo pensamento disjuntivo, que concebe nossa humanidade de maneira insular, fora do cosmos que a rodeia, da matéria física e do espírito do qual somos constituídos, bem como pelo pensamento redutor, que restringe a unidade humana a um substrato puramente bioanatômico. (MORIN, 2011, p. 43).

Na visão de Morin (2011), é preciso, na verdade, compreender o ser humano em suas condições: cósmica – parte do gigantesco cosmos em expansão; física

– substância física, vida originada a partir de uma energia solar; terrestre; humana – princípio biofísico e princípio psicossociocultural em recíproca interdependência relacional, integração do cosmos, da natureza, da vida, da animalidade e humanidade. O ser humano é, ao mesmo tempo, cósmico e terrestre, plenamente biológico e plenamente cultural. Enfim, faz-se urgente a concepção de uma visão holística, uma compreensão do ser humano integrado ao meio ambiente, não fora dele. O ser humano é unidade e diversidade a um só tempo. Deve-se atentar para que um aspecto não apague ou elimine o outro num perigoso reducionismo. Engloba a esfera individual, social e cultural. Abrange a superação de uma visão unilateral – viés da racionalidade, da técnica, da utilidade, das necessidades –, descortinando uma visão de ser humano mais complexo. No que concerne à identidade terrena, é importante salientar que, desde o século XVI, com as grandes “descobertas”, “entramos na era planetária e encontramos-nos, desde o final do século XX, na fase da mundialização” (MORIN, 2011, p. 55). Neste contexto, frisa o autor:

Daí nasce a esperança de destacar um problema vital por excelência que subordinaria os demais problemas vitais. Mas **este problema vital** é constituído pelo conjunto de problemas vitais, ou seja, a intersolidariedade complexa de problemas, antagonismos, crises, processos descontrolados. O problema planetário é um todo que se nutre de ingredientes múltiplos, conflitivos, nascidos de crises; ele engloba-os, ultrapassa-os e nutre-os de volta. (MORIN, 2011, p. 56).

De ver-se que este **problema vital por excelência**, no contexto deste trabalho pode muito bem ser identificado com a grave crise ambiental e mesmo com uma crise antropológico-ambiental. Este problema tem o condão de reunir em torno de si a vasta gama de problemas vitais que a atual conjuntura mundial apresenta. Então, se mostra profundamente pertinente repensar toda a estrutura global de relações, de comunicações, de economia mundial, de culturalização mundial, vez que a temática do meio ambiente se mostra como integradora de todas as peripécias humanas cosmo-socioculturais e jurídicas contemporâneas. Este parece ser um caminho, “a trilha menos percorrida”, a ser assumido e trilhado.

Essa era planetária, iniciada no século XVI e desembocada na mundialização do século XX pela cultura ocidental, até o momento tem gerado grandes paradoxos como acima se referiu: grandes avanços e, ao mesmo tempo, grandes erros, ilusões e cegueira para os problemas globais, a despeito da comunicação em massa imposta pela mundialização dos meios, das informações e do fluxo migratório de pessoas, de espécies de flora e fauna, de doenças etc. Pontua Morin (2011, p. 57-58):

A era planetária abre-se e desenvolve-se na violência e por ela, pela destruição, pela escravidão e pela exploração feroz das Américas e da África. [...] A planetarização provoca, no século XX, duas

guerras mundiais, duas crises econômicas mundiais e, após 1989, a generalização da economia liberal denominada mundialização.

Segundo o autor (2011, p. 58), “o planeta encolhe [...] o mundo torna-se, cada vez mais, um todo”. Este encolhimento do planeta, além da ideia original do autor de indicar um encurtamento das distâncias físicas e culturais por causa da rede global de comunicação e intercâmbios, torna-se uma interessante metáfora da diminuição do planeta em termos naturais, ambientais, uma vez que o planeta se mostra extenuado pela forma degradante e descontrolada de exploração de seus recursos. Por um lado, tem-se a visão do todo – mundialização –; por outro, o planeta não é mais completo, mas um ser vivo mutilado e profundamente agredido por uma visão economicista, tecnicista, consumista e utilitarista do ser humano.

Urge superar este paradigma exploratório nocivo a todo o Universo para “uma noção mais rica e complexa do desenvolvimento, que seja não somente material, mas também intelectual, afetiva, moral...” (MORIN, 2011, p. 60). Diante desse contexto, afigura-se o legado do século XX: uma herança de morte expressa pelas armas nucleares, possibilidade extinção global da humanidade, e pela possibilidade de morte ecológica.

Entretanto, aponta Morin (2011) que, a despeito de toda essa situação tórrida, pode-se vislumbrar uma esperança a partir da concepção de **cidadania terrestre**, uma das boas heranças do século XX. Nesse sentido, destaca a contribuição das contracorrentes regeneradoras que se geraram a partir do ocaso do referido século. São elas: a contracorrente ecológica, a qualitativa – em reação ao exclusivamente quantitativo e à uniformização generalizada, a de resistência à vida prosaica puramente utilitária, a de resistência à primazia do consumo padronizado, a de emancipação em relação à tirania onipresente do dinheiro, e a de reação ao desencadeamento da violência. Morin (2011, p. 64) vê isso como uma espécie de volta “ao seio da identidade humana de cidadãos da *Terra-pátria*”. Conclui o autor (MORIN, 2011, p. 64):

Pode-se esperar uma política a serviço do ser humano, inseparável da política de civilização, que abriria o caminho para civilizar a Terra como casa e jardim comuns da humanidade.

Todas essas correntes prometem intensificar-se e ampliar-se ao longo do século XXI e constituir múltiplos focos de transformação, mas a verdadeira transformação só poderia ocorrer com a intertransformação de todos, operando assim uma transformação global, que retroagiria sobre as transformações individuais.

Para Morin, a ideia de união planetária pede ao ser humano, como produto do desenvolvimento da vida, da qual a Terra foi a matriz e nutriz, uma consciência e sentimento de pertencimento mútuo que nos una à nossa Terra, considerada como



primeira e última pátria. Segundo ele, “devemos dedicar-nos não só a dominar, mas a condicionar, a melhorar, a compreender. Frisa que a consciência ecológica, como habitantes, juntamente com os demais seres mortais, da mesma esfera viva (biosfera) deve nos levar à aspiração de conviviabilidade sobre a Terra, à “consciência cívica terrena, isto é, da responsabilidade e da solidariedade para com os filhos da Terra” (MORIN, 2011, p. 66).

De ver-se que o direito ao meio ambiente, como direito humano fundamental, pode ser uma das bases para uma proposta, um projeto de nova sociedade universal.

No quinto saber, Morin chama a atenção para a necessidade de se aprender a acolher as incertezas e ao mesmo tempo buscar formas de enfrentá-las. Nesse contexto cultural é que se encontra o desafio de pensar um novo paradigma, um projeto novo, de caráter universal, com base nos direitos humanos e no direito fundamental ao um meio ambiente equilibrado, necessário para a qualidade de vida de todos.

No sexto saber, Morin aborda a necessidade de se ensinar a compreensão, numa perspectiva de desenvolvimento de uma ética da compreensão planetária. Assim, destaca que a missão da educação é “ensinar a compreensão entre as pessoas como condição e garantia da solidariedade intelectual e moral da humanidade” (MORIN, 2011, p. 81). Essa visão, aplicável em primeira mão à relação intersubjetiva, pode remeter também à necessidade de uma nova forma de compreensão do Universo como tal. Compreendê-lo como Terra-pátria, ou como Terra-mãe, seria algo capaz de transverter o tipo de relação entre ele e o ser humano, e mesmo entre os próprios seres humanos. Ao invés da concepção de distância, de dominação do humano sobre o natural, poderia nascer uma relação integrativa, na qual o ser humano ver-se-ia como intrinsecamente ligado ao universo gerador da vida em todas as suas formas. Destaca Morin que essa ética da compreensão deve ser relacionada

com a ética da era planetária, que pede a mundialização da compreensão. [...] a única verdadeira mundialização que estaria a serviço do gênero humano é a da compreensão, da solidariedade intelectual e moral da humanidade. (MORIN, 2011, p. 89).

Por fim, pontua o autor que o sétimo saber é caracterizado pela **antropoética**, ética do gênero humano, à qual deve referir-se três termos essenciais, em recíprocas interações: **indivíduo-sociedade-espécie**. Ressalta Morin (2011, p. 94) que

A antropoética instrui-nos a assumir a missão antropológica do milênio: trabalhar para a humanização da humanidade; efetuar a dupla pilotagem do planeta: obedecer à vida, guiar a vida; respeitar no outro, ao mesmo tempo, a diferença e a identidade quanto a si mesmo; desenvolver a ética da solidariedade; desenvolver a ética da compreensão; ensinar a ética do gênero humano.[...]



compreende, assim, a esperança na completude da humanidade, como consciência e cidadania planetária.

Importante frisar que o ser humano precisa desenvolver a ética, a sua autonomia e a capacidade de participação na comunidade humana, uma vez que partilha de um mesmo destino comum. Nesse aspecto, destaca-se o conceito e a prática da democracia como condição de possibilidade da relação ternária **indivíduo-sociedade-espécie**, fazendo com que o indivíduo se perceba como ser solidário e responsável. Frise-se que, apesar de ainda tímida, essa nova visão ética tem tomado corpo nas ações de pessoas e entidades em nível mundial, expressando atitudes de solidariedade, comunhão e responsabilidade de uns para com os outros.

Destaque-se ainda a lúcida reflexão de Morin (2011, p. 100):

A humanidade deixou de constituir uma noção apenas biológica e deve ser, ao mesmo tempo, plenamente reconhecida em sua inclusão indissociável na biosfera; a humanidade deixou de constituir uma noção sem raízes: está enraizada em uma “Pátria”, a Terra, e *a Terra é uma Pátria em perigo*. A humanidade deixou de constituir uma noção abstrata: é realidade vital, pois está, doravante, pela primeira vez, ameaçada de morte; a humanidade deixou de constituir uma noção somente ideal, tornou-se uma comunidade de destino, e somente a consciência desta comunidade pode conduzi-la a uma comunidade de vida; a humanidade é, daqui em diante, sobretudo, uma noção ética: é o que deve ser realizado por todos e em cada um.

O que chama a atenção nestas reflexões de Morin é o fato de que, apesar das “heranças malditas” do velho paradigma ainda vigente, resta a esperança de que é possível reverter o quadro sócio-cultural-ambiental assustador que se tem apresentado.

Diante da grande incerteza quanto ao futuro da humanidade e da Terra, diante do cenário de profunda crise, como apontou Morin, é preciso haver uma decisão ética e política no intuito de construir um futuro pautado por um novo modo de vida sustentável, vivendo com um sentido de responsabilidade universal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para uma possível mudança de paradigma, faz-se necessária uma visão que permita perceber o ser humano integrado ao universo generativo, uma visão holística do mundo e de todas as formas de relação e comunicação existentes dos seres em si, destes e o universo, dos seres humano entre si (aspectos social, cultural, econômico e espiritual), entres estes e o universo e os demais seres.

Apesar de tímida, esta visão tem começado a tomar corpo social, cultural e juridicamente, inclusive. Pode-se perceber que se começa a tomar consciência,

em primeiro lugar, da necessidade de preservação do universo, do meio ambiente e, por isso, da vida como um todo, o que inclui a percepção dos Direitos Humanos, obviamente por causa da grande crise sócio-cultural-ambiental, não tanto por uma visão aprofundada do ser humano holisticamente integrado ao universo generativo; conseqüentemente, cresce uma visão de responsabilidade e solidariedade, fazendo-se vislumbrar a possibilidade de deixar às futuras gerações o direito de viver com qualidade de vida, preservando-se os recursos naturais e as formas de vida **no e do** planeta, direitos humanos fundamentais pode-se afirmar.

Dessa forma, é necessário um esforço coletivo no sentido de se construir em todos os âmbitos, inclusive no âmbito jurídico, uma nova compreensão do ser humano a partir de uma nova visão cosmológica e antropológica. Urge a superação da visão e da razão puramente instrumental utilitarista, próprias da cultura moderna, que predomina nos atuais modelos de desenvolvimento científico, econômico e cultural e relacional.

Mudar a ótica em relação à natureza é mudar a relação que travamos com ela e com todas as espécies de vida do planeta. Construir relações humanas baseadas no respeito às diferenças com fundamento no princípio da dignidade humana e das demais espécies e fazer uso ambientalmente correto dos bens ambientais é agir com responsabilidade humana e ecológica, prevenindo, precavendo e resguardando relações socioculturais saudáveis, os Direitos Humanos, bem como um meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, levando-se em consideração o princípio da solidariedade intergeracional.

Não resta outro caminho à civilização senão repensar sua postura, seus comportamentos, suas técnicas, enfim, sua cultura em torno do tema, pois resta claro que só haverá saída se o ser humano, que deveria ser, por natureza, racional, mas não demasiadamente utilitarista, for capaz de realizar uma verdadeira e profunda mudança de paradigma, uma mudança cultural. Esta mudança só se apresenta possível à medida que a civilização repense sua educação, lançando mão de instrumentos sociais, jurídicos e educacionais capazes de retomar valores contidos no bojo dos princípios que informam os Direitos Humanos e o Direito Ambiental.

A educação e seu processo de transformação é o caminho que se deve percorrer a curto, médio e longo prazo, vez que já vai tarde a qualificação e o aprimoramento das relações humanas e do ser humano com a natureza. É urgente um olhar atento e um comportamento social, econômico e cultural, marcados pela sensibilidade humano-ambiental, capazes de formar uma nova consciência e deixar, como heranças às futuras gerações, padrões de vida, produção e consumo viáveis, preservando-se os recursos naturais e, conseqüentemente, a vida e sua qualidade.

Valores como a ética, a moral, o respeito, aqui aplicado à natureza como um todo, a responsabilidade, a solidariedade, a fraternidade, a liberdade, a igualdade

e a justiça, bem como o acesso a ela, são primordiais na construção de um mundo sustentável. Tais valores, se cultivados e levados a sério, são capazes de informar qualitativamente toda e qualquer forma de desenvolvimento, fazendo constar nele, para além do crescimento econômico, uma vasta agenda social, política e cultural, sem deixar-se cair no reducionismo econômico, neoliberal capitalista, que exclui de sua agenda o elemento humano, pois o modelo que ainda se impõe, além de se ter mostrado insustentável, tem como principais alavancas o consumismo desenfreado, o mercado, o lucro e a descartabilidade, inclusive de pessoas.

Somente o reconhecimento de uma ética planetária mínima, portadora de elementos essenciais à vida, como compreensão, compaixão, amor, tolerância, comunhão, pode realizar a revolução ético-comportamental e sócio-econômico-cultural na civilização humana e, assim, garantir a manutenção, preservação e perpetuação da vida, em toda a sua amplitude, **no** e **do** planeta.

É necessário buscar um novo paradigma capaz de ressignificar todos os tipos de relações humanas entre si, com a natureza e o mundo e com o transcendente. Na verdade, uma nova ética planetária, de valor universal, capaz de integrar todos os seres numa verdadeira comunhão de vida para a sobrevivência **do** e **no** planeta, pois, como apontado neste trabalho, as descobertas científicas têm mudado nossa História, levando-nos a pensar possibilidades de uma nova ordem mundial baseada no mínimo humano possível, apesar das diferenças nas formas de constituição e expressões culturais em contextos (espaços e tempos) diferentes, respondendo a demandas de adaptação ao ambiente em que se encontravam e às necessidades de sobrevivência. Tais diferentes expressões do espírito humano não devem servir de pretexto para a manutenção dos conflitos e das desigualdades internacionais nos mais variados aspectos.

Assim, resta patente que se deve urgentemente buscar, através do reconhecimento desse mínimo humano possível, um mínimo ético irreduzível e irrenunciável, uma nova ordem cosmopolita num viés de democracia mundial efetivamente capaz de concretizar os princípios fundamentais da dignidade humana, da igualdade, da liberdade e da solidariedade, salvaguardando a vida, em todos os seus aspectos **do** e **no** planeta. Considerando-se a atualidade jurídica e o aspecto altamente revolucionário e transformador dos Direitos Humanos, fundamentais, e princípios basilares como o da dignidade humana e outros de mesma estatura, vê-se que “outro mundo é possível”.

## REFERÊNCIAS

CRUZ, F. B. da. Direito Cosmopolita: uma proposta ao mundo globalizado. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos**. v.1., 1.ed.Curitiba: Juruá, 2010.

MONBIOT, G. **A Era do Consenso** – um manifesto para uma nova ordem mundial. Rio de Janeiro:Record, 2004.

MORIN, E. **Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro**. 2.ed. rev., São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2011.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos: desafios da ordem internacional contemporânea. In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos Humanos**. v.1., 1.ed. Curitiba: Juruá, 2010.

ROIZMAN, L. G.; FERREIRA, E. **Jornada de amor à Terra : Ética e Educação em Valores Universais**. 2.ed.,São Paulo: Palas Athena, 2006.

SACHS, I.Prefácio. In. VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável – o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

SANTOS, B. de S. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento Sustentável – o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

## **PARTE II**

# **DESAFIOS NO CAMPO DOS DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS E SOCIOAMBIENTAIS**



# **AS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS PARA O ESTADO BRASILEIRO – UMA QUESTÃO DE CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE**

Sérgio Pacheco<sup>1</sup>

## **INTRODUÇÃO**

Em 1978, quando a Convenção Americana de Direitos Humanos entrou em vigor, principal instrumento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a maioria dos Estados-partes ainda eram governados por ditaduras militares; algo diverso do Sistema Europeu de Direitos humanos, que teve como fonte de inspiração o Estado de Direito, a democracia e os direitos humanos.

Diante desse quadro, o Sistema Interamericano vem, ao longo dos anos, legitimando-se como instrumento para a proteção dos direitos humanos nas situações em que as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas.

É nesse cenário que o presente artigo pretende analisar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e discutir alguns casos em que houve denúncia do Estado Brasileiro à Comissão de Direitos Humanos e/ou à Corte Interamericana de Direitos Humanos e seus desdobramentos.

Parte-se da premissa da necessidade do efetivo controle de convencionalidade no Brasil, ou seja, que as normas internas estejam em conformidade com os tratados internacionais ratificados pelo governo e em vigor no país, em matéria de direitos humanos.

## **BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS DOS DIREITOS HUMANOS**

Após a Segunda Guerra Mundial, em 1948, como resposta às atrocidades cometidas pelo terror nazista, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU), marco da reconstrução dos direitos humanos.

---

<sup>1</sup> Advogado, Geógrafo e Professor. Mestre em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC) e Doutorando em Direito pela Universidade de Lisboa, na Especialidade de Ciências Jurídico-Políticas.

A Declaração dos Direitos do Homem sempre esteve vinculada a projetos políticos, uma vez que estes representam construções que refletem o momento histórico. Inicialmente, os direitos humanos surgem vinculados ao projeto liberal de sociedade, cuja manifestação máxima é a liberdade perseguida na Revolução Francesa e no momento da independência da América do Norte. A princípio, dizem respeito às chamadas liberdades públicas, à defesa do cidadão contra os arbítrios estatais, aos direitos puramente individuais, o que contribuiu para a solidificação de uma nova classe dominante, detentora da propriedade e da riqueza. Isso quer dizer que aqueles que não pertenciam a esta classe praticamente não tinham direitos assegurados nas declarações de direitos.

Em segundo momento, diante das condições desumanas dos trabalhadores e da acumulação de riquezas nas mãos de minorias, surgiu um cenário de descontentamento a colocar em xeque o projeto liberal. Foi nesse cenário que o projeto socialista de sociedade manifestou-se de formas menos ou mais radical. Esse projeto encontrou ressonância na Europa e acabou sendo implantado por meio da Revolução Russa de 1917. A Declaração dos Direitos do povo Trabalhador e Explorado, de 1918, veio assegurar direitos de ordem social, sem precedentes na história.

Nesse contexto surgem as primeiras Constituições que reconhecem em suas declarações de direitos os direitos sociais, dando origem a uma nova modelagem de Estado, que passou a ser conhecida exatamente como Estado Social.

Não obstante a Constituição do México de 1917, a Constituição Alemã de Weimar, de 1919, foi o verdadeiro marco no reconhecimento dos novos direitos de índole social, alçados à categoria de direitos constitucionais, tornando-se indiscutível a existência de uma segunda dimensão de direitos humanos, os chamados direitos sociais.

É importante destacar que a Declaração Universal dos Direitos do Homem foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, no auge da coexistência dos modelos liberal (este já mitigado pelo reconhecimento dos direitos sociais) e socialista.

A ambiguidade entre esses projetos liberal e socialista revela-se evidente quando se verifica que a par de terem sido os Pactos sobre os direitos civis e políticos e sobre os direitos econômicos, sociais e culturais adotados em 1966 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, apenas o primeiro, que representa o coroamento de direitos humanos de primeira geração, foi efetivamente implementado, inclusive, com a ação fiscalizadora do Comitê de Direitos Humanos da ONU, revelando ainda enorme resistência de diversos Estados no reconhecimento dos direitos sociais como “direitos humanos”.

É inegável que os dois projetos têm virtudes e defeitos. À medida que se consegue conjugar o que há de melhor em cada proposta, alcançam-se resultados



mais próximos do verdadeiro resguardo dos direitos humanos do que proposto isoladamente. Não há proteção e promoção da dignidade humana sem respeito às liberdades públicas, um dos pilares do liberalismo, e nem sem respeito aos direitos sociais, um ideal do socialismo.

## **O SISTEMA GLOBAL E O REGIONAL**

Com a Declaração de Direitos Humanos dá-se início à internacionalização dos Direitos Humanos. O movimento de internacionalização de direitos humanos constitui um movimento extremamente recente na história, surgindo a partir do pós-guerra. Se a Segunda Guerra Mundial representou a ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar a sua reconstrução. É nesse cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial orientador da ordem internacional contemporânea.

Fortalece-se a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, porque revela-se de legítimo interesse interacional.

Em razão disso, o processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção desses direitos. Esse sistema é integrado por tratados internacionais de proteção, que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida que invocam o consenso internacional acerca dos temas centrais aos direitos humanos.

Ao lado do sistema global, surgem os sistemas regionais, que buscam internacionalizar os direitos humanos regionais: na América, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos; na África, o Sistema Africano de Direitos Humanos; e na Europa, o Sistema Europeu de Direitos Humanos.

Ambos os sistemas – globais e regionais – interagem em benefício dos direitos humanos protegidos. Aplica-se a norma mais favorável à vítima, de forma a privilegiar a pessoa humana, em busca da maior efetividade possível.

## **O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

No âmbito do sistema regional interamericano, destaca-se a Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada em San José, da Costa Rica, em 1969, que entrou em vigor somente em 1978. A Convenção conta atualmente com 25 Estados-partes, todos integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA), um requisito indispensável. O Brasil somente aderiu à Convenção em 25 de setembro de 1992.

A OEA foi criada em 30 de abril de 1948, em Bogotá (Colômbia), por 21

participantes da IX Conferência Internacional Americana. Os participantes da Conferência resolveram transformar a União Pan Americana, que já existia desde 1910, em OEA.

Na verdade, a OEA foi criada meses antes da proclamação da Declaração dos Direitos do Homem pela ONU, pois esta ocorreu em dezembro do mesmo ano. Nessa Conferência, os participantes, inclusive o Brasil, firmaram a Declaração Americana dos Direitos do Homem, considerada historicamente como primeiro documento internacional a proclamar os princípios dos direitos humanos. Dentre os objetivos de atuação da Organização dos Estados Americanos está a realização dos direitos humanos.

### **A Convenção Interamericana de Direitos Humanos – Pacto San José**

Na qualidade de principal instrumento do sistema interamericano, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CIDH) assegura no capítulo II os direitos civis e políticos, dentre eles, o direito à vida, à integridade, à liberdade, a garantias judiciais, à legalidade, à indenização, à proteção da honra e da dignidade, liberdade de consciência e de religião, liberdade de pensamento e de expressão, direito de reunião, liberdade de associação, proteção à família, à propriedade, direitos políticos e proteção judicial. No capítulo III, já no que diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, o artigo 26 da Convenção limita-se a adotar às providências aos Estados-partes:

Os Estados-partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (CIDH, 1969, s.p.).

Posteriormente, em 1988, a Assembleia Geral da OEA adotou um Protocolo Adicional à Convenção, San Salvador, no que diz respeito aos direitos sociais, econômicos e culturais que entrou em vigor em 1999, por ocasião da ratificação do último Estado-parte. Nesse Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos os Estados-partes comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo.

## Meios de proteção dos direitos humanos nas Américas

A Convenção Americana de Direitos Humanos estabelece que são competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-partes, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

### *A Comissão de Direitos Humanos - CDH*

A Comissão, sediada em Washington, EUA, é composta por sete membros escolhidos em Assembleia-Geral da OEA, dentre pessoas de alta autoridade moral e reconhecido saber em matéria de direitos humanos, indicadas pelos Estados-partes. Eleitos de quatro em quatro anos e reeleitos apenas uma vez.

A principal função da Comissão interamericana é promover a observância e a proteção dos direitos humanos na América. Dentre as atribuições da Comissão, destaca-se a de apreciar petições que denunciem a violação a direito internacionalmente previsto. Nesses casos, a Comissão poderá recomendar aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, a adoção de medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos; solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos. Anualmente, a Comissão apresenta relatórios à Assembleia Geral dos Estados Americanos. Em resumo, o poder da Comissão é consultivo e recomendatório.

Quanto à legitimidade perante a comissão, qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violações da Convenção por um Estado-parte (art. 44). Podem peticionar, desde que tenham esgotados os recursos da jurisdição interna.

Encaminhadas as denúncias à Comissão de Direitos Humanos, se houver solução amistosa, redige-se um relatório e encaminha-se ao peticionário, aos estados-partes da convenção e, posteriormente, para publicação ao secretário-geral da OEA (art. 49). Se não houver solução amistosa e a Comissão considerar que o Estado em questão não cumpriu as recomendações do artigo 50 da Convenção Americana, submeterá o caso à Corte Interamericana, salvo decisão fundada na maioria absoluta dos membros da Comissão. Antes, cabia à Comissão Interamericana submeter à apreciação da Corte Interamericana a partir de uma avaliação discricionária. Hoje, com o novo regulamento, o encaminhamento à Corte faz-se de forma direta e automática.

É o órgão jurisdicional do sistema interamericano. A decisão da Corte tem força jurídica vinculante e obrigatória, cabendo ao Estado-parte o seu imediato cumprimento.

A Corte é composta por sete juízes, nacionais dos Estados membros da Organização, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúnam as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais, ou do Estado que os propuser como candidatos. Atualmente, o presidente é Colombiano e o vice-presidente é brasileiro.

A competência da Corte para julgamento de casos é limitada aos Estados-partes da Convenção que reconheçam expressamente. Até 1999, 21 Estados haviam reconhecido a competência contenciosa da Corte. O Estado Brasileiro reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana em dezembro de 1998, por meio do Decreto Legislativo n. 89, de 03 de dezembro de 1998 (apesar de ter ratificado a Convenção já em 1992).

Apenas a Comissão Interamericana e os Estados-partes podem submeter um caso à Corte Interamericana, não estando prevista a legitimação do indivíduo, nos termos do art. 61 (o indivíduo pode denunciar o caso à Comissão Interamericana, esgotada a legislação doméstica).

A Corte tem jurisdição para examinar casos que envolvam a denúncia de violação de um direito previsto na Convenção por um Estado-parte. Se reconhecer que efetivamente houve violação, poderá adotar medidas visando a restauração do direito violado. Poderá, ainda, a condenar o Estado a pagar uma justa compensação à vítima, que valerá como título executivo, em conformidade com os procedimentos internos relativos à execução de sentença desfavorável ao Estado.

No exercício de sua jurisdição contenciosa, a Corte já se pronunciou a respeito de vários casos de violação de direitos humanos, alguns dos quais ainda se encontram pendentes. No presente artigo, serão avaliados somente os casos em que o Estado Brasileiro foi submetido à Comissão Interamericana e à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

## **A DIFICULDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA**

A principal dificuldade de implementar as decisões da Corte no Direito Brasileiro reside no cumprimento das sentenças no que se refere à investigação dos fatos e a responsabilização dos culpados pelas violações de direitos humanos na esfera

penal.

Para justificar tal dificuldade recorre-se a fundamentos de diferentes ordens, como a necessidade de coordenação com as autoridades estaduais e municipais, envolvimento com os demais poderes, Legislativo e Judiciário e falta de infraestrutura adequada/pessoal e excesso de serviço neste último Poder.

Entre tais justificativas, destaca-se a que nega a possibilidade de responsabilização por violações cometidas aos direitos humanos com base na Lei de anistia e prescrição. A Corte já se manifestou acerca da inaplicabilidade de tais institutos no que diz respeito aos crimes de lesa-humanidade.

Contudo, agentes políticos brasileiros não vem seguindo esse entendimento, violando especialmente o art. 2º da Corte Americana de Direitos Humanos (CADH) e justificando a não investigação das violações de direitos humanos com base na Lei de Anistia e prescrição. Isso foi o que ocorreu em relação ao Caso Gomes Lund, envolvendo o desaparecimento de 70 pessoas.

### **Autoridade das decisões da Corte Interamericana**

As sentenças da Corte são obrigatórias para o Brasil, uma vez que o Estado Brasileiro reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana em dezembro de 1998, por meio do Decreto Legislativo n. 89, de 03 de dezembro de 1998, apesar de ter ratificado a Convenção apenas em 1992.

Desse modo, verifica-se que a aceitação da jurisdição de uma Corte Internacional é facultativa; mas, uma vez reconhecida formalmente, a competência de tal organismo, o Estado obriga-se a implementar suas decisões, sob pena de responsabilização internacional. De acordo com o artigo 68, n. 1º, da CADH, os Estados-partes comprometem-se a cumprir as decisões emanadas da Corte, o que, por si só, os vincula internacionalmente.

Os Estados, portanto, devem cumprir suas obrigações internacionais de boa-fé, não podendo invocar seu direito interno para justificar o não cumprimento. Exceção em período de guerra, na medida e período limitados a exigência da situação, desde que não seja incompatível com as regras de direito internacional (art. 27).

No mesmo sentido, o artigo 2º da Convenção estabelece que o Estado-parte deve adotar as medidas legislativas de acordo com as suas normas constitucionais e normas previstas pelo direito internacional. Por isso, o participante não pode deixar de cumprir as decisões da Corte invocando legislação interna.

Em razão disso, não há como o Estado alegar que a sentença da Corte é incompatível com qualquer dos Poderes, sob pena de responsabilização. Considerando que o Estado-parte é um dos destinatários da obrigação internacional, cabe-lhe o cumprimento da decisão, da forma mais apropriada possível ao caso. Via de regra,

o Judiciário restringe-se a aplicar o disposto na legislação nacional sobre o assunto levado à jurisdição, e, com isso, violando compromissos internacionais.

### **A recepção da Convenção Interamericana e das decisões pelo Estado brasileiro**

Não obstante o caráter obrigatório das sentenças emanadas pela Corte Interamericana constata-se resistência por parte dos agentes públicos brasileiros, especialmente no ponto que ordena a investigação, responsabilização e punição penal das violações aos direitos humanos. Essa foi a situação constatada no Caso Gomes Lund.

Por ocasião dos ajuizamentos penais para apurar e responsabilizar os culpados, houve rejeição da ação embasada na Lei de Anistia e no instituto da prescrição penal. Em outubro de 2008, a Ordem dos Advogados do Brasil interpôs Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), por meio da qual requereu ao Supremo Tribunal Federal (STF) que confira à Lei de Anistia uma interpretação de acordo com a Constituição, com o objetivo de declarar que a anistia concedida por essa Lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns cometidos pelos agentes de repressão contra opositores políticos durante a ditadura.

Em 29 de abril de 2010, o STF julgou a ação improcedente. Fundamentou a constitucionalidade da Lei, segundo a qual a Lei de Anistia implicou num perdão amplo, geral e irrestrito a representar condição imprescindível para o processo de reconciliação e redemocratização do país.

### **Expulsão do Estado-parte em caso de descumprimento da sentença**

As sentenças da Corte são obrigatórias, mas sua execução forçada não é possível, por causa da indisponibilidade da Corte de meios coercitivos para tanto. Em outras palavras, as decisões internacionais são executadas de forma espontânea, uma vez que não existe um aparato internacional que obrigue os Estados a cumprirem coercitivamente a sentença da Corte. Eles podem, contudo, ser responsabilizados internacionalmente com fundamento no seu compromisso de cumprir as decisões quando reconheceram a competência e a legitimidade da Corte. A inexistência de meio coercitivo para cumprimento das decisões da Corte não é problema exclusivo do sistema interamericano de direitos humanos, mas comum a todos os organismos internacionais, porque o direito internacional é baseado tradicionalmente na soberania dos Estados.

Todavia, o art. 8. do Estatuto do Conselho da Europa, que supervisiona o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), tem o poder de suspender ou

expulsar da organização os Estados que não cumpram suas obrigações no âmbito interno. A incorporação de norma semelhante ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) poderia, em tese, compelir o Estado-parte a cumprir integralmente à decisão.

## **REPRESENTAÇÕES PERANTE A COMISSÃO INTERAMERICANA CONTRA O ESTADO BRASILEIRO**

### **Presídio Central. Porto Alegre, RS.**

Diante da grave situação estrutural do estabelecimento carcerário foi realizado o Seminário “Quantos presos queremos ter”, em 02 de agosto de 2012, aberto ao público e organizado pela Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Associação dos Defensores Públicos do Rio Grande do Sul, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Organização Não Governamental - ONG Fui Preso, Instituto Transdisciplinar, dentre outras entidades. Ao final do Seminário, foi divulgada a “Carta de Porto Alegre” que originou a denúncia formulada perante a Comissão de Direitos Humanos encaminhada em janeiro de 2013:

‘Os participantes do Seminário sobre o Presídio Central de Porto Alegre (PCPA), realizado no auditório da Casa Prisional, no dia 02 de agosto de 2012, após conhecer os dados, debater as condições de encarceramento, ouvir detentos e operadores do sistema carcerário deliberam:

DENUNCIAR a situação caótica de PCPA, cujas instalações são classificadas como de risco crítico, insalubres, sem condições sanitárias mínimas e com total ausência de controle estatal sobre o dia a dia da vida nas galerias do presídio;

REPUDIAR o desrespeito aos direitos mínimos que devem ser assegurados a todo e qualquer cidadão preso e sob responsabilidade do Estado, caracterizando um permanente ataque aos Direitos Humanos (...).(REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, 2012, s.p.).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 30 de dezembro de 2013, notificou o Governo Brasileiro para adotar medidas cautelares que garantissem a integridade dos detentos do aludido presídio. Dentre elas a redução do número de presos no local, cuja capacidade era para 1.984 detentos, mas que já contava com 4.591 presos. As medidas cautelares previam também a garantia de higiene e tratamento médico aos reclusos, além da recuperação do controle de segurança em todas as áreas do Presídio, atualmente entregue a facções criminosas. A notificação fixou o prazo de 15 dias para adoção de medidas.

MC 8/13 - Pessoas Privadas de Liberdade no Presídio Central de Porto Alegre, Brasil - Os 30 dezembro de 2013, a Comissão solicitou a adoção de medidas cautelares em favor de pessoas privadas de liberdade no Presídio Central de Porto Alegre (PCPA), Brasil medidas. O pedido de medidas cautelares alega que essas pessoas estariam em risco devido às más condições de detenção, superlotação, falta de controle do Estado em várias áreas do site, entre outras situações que possam afectar o seu direito à vida e à integridade pessoal. Depois de analisar as alegações de fato e de direito apresentados pelo requerente e do Estado, a Comissão considera que a informação apresentada sugere que pessoas privadas de liberdade no PCPA estaria em uma situação de grave e urgente, uma vez que as suas vidas e integridade pessoal estaria em sério risco. Conseqüentemente, de acordo com o artigo 25 do Regulamento da Comissão, a Comissão solicitou ao Estado do Brasil a tomar as medidas necessárias para salvaguardar a integridade dos presos da Penitenciária Central de Porto Alegre e vida pessoal, para proporcionar condições de higiene site e para fornecer o tratamento médico adequado doméstica de acordo com as patologias que são apresentadas, que implementar medidas para recuperar o controle da segurança em todas as áreas do PCPA, seguindo padrões internacionais de direitos humanos e salvaguardar a vida ea segurança todo o pessoal interno.<sup>2</sup>

Em razão da determinação da Comissão Interamericana, o governo institui política nacional para os presos em 03 de janeiro de 2014. Os Ministérios da Saúde e da Justiça instituíram a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas da Liberdade no Sistema Prisional para garantir aos detentos atendimento pelo Sistema Único de Saúde.

A nova política amplia o atendimento e o repasse de recursos da União aos estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com o Ministério da Saúde. A iniciativa já foi publicada no Diário Oficial da União.

Os Estados, Municípios e o Distrito Federal devem aderir à política por meio da assinatura de um termo de adesão e será garantida uma complementação de repasse de recursos da União a título de incentivo. Para formalizar a adesão, será preciso elaborar um plano de ação para atenção à saúde dos presos.

Os entes federativos terão prazo até 31 de dezembro de 2016 para efetuar as medidas de adequação de suas ações e serviços para que a política seja implementada de acordo com as regras previstas (O GLOBO, 2014).

## **Pedrinhas, São Luís do Maranhão.**

MC 367/13 - Pessoas Privadas de Liberdade no Complexo Prisional Pedrinhas, Brasil - 16 de dezembro de 2013, a Comissão solicitou a adoção de medidas cautelares em favor de pessoas privadas de liberdade no Complexo Pedrinhas prisão no Brasil. O pedido de medidas cautelares

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/sitenovo/wp-content/uploads/2014/01/Medida-Cautelar-Pres%C3%ADdio-Central-30-12-2013.pdf>>. Acesso em: 23 jun. de 2014.



alega que essas pessoas estariam em risco devido à violência. Depois de analisar os argumentos de fato e de direito apresentados pelos requerentes e pelo Estado, a Comissão considera que a informação apresentada sugere que pessoas privadas de liberdade no Complexo Prisional Pedrinhas estar em uma situação grave e urgente, para sua vida e integridade pessoal estaria ameaçada e em risco. Consequentemente, de acordo com o artigo 25 do Regulamento da Comissão, a Comissão solicitou ao Estado do Brasil a tomar as medidas necessárias para evitar a perda de vidas e danos à integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no Complexo Prisional pedrinhas,. imediatamente para reduzir os níveis de superlotação, e investigar os fatos que levaram à adoção dessa medida de precaução para evitar a repetição.<sup>3</sup>

## **DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA CONTRA O ESTADO BRASILEIRO**

### **O Caso Damião Ximenes Lopes. Sentença exarada em 04 de julho de 2006.**

Em 29 de outubro de 2004 a Comissão encaminhou a demanda à CIDH, a qual originou a denúncia nº 12.237, que foi recebida na Secretaria da Comissão em 22 de novembro de 1999.

O caso envolveu o brasileiro Damião Ximenes Lopes, portador de deficiência mental, que foi internado na Casa de Repouso de Guararapes, em Sobral, no Ceará, para tratamento pelo Sistema Único de Saúde. Damião faleceu em 04 de outubro de 1999 supostamente pelos maus tratos sofridos durante a internação para receber o tratamento.

A CIDH encaminhou a demanda à Corte alegando falta de investigação e de garantias judiciais no tratamento do caso por parte do Estado e gravidade em tais situações, em razão da vulnerabilidade das pessoas com incapacidade mental e, também, da obrigação do Estado Brasileiro de conferir proteção às pessoas que estejam em clínicas que prestam atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

A Corte condenou o Estado Brasileiro por violação do direito à vida (4º), à integridade pessoal (5), à proteção judicial (25) e as garantias judiciais (8) consagradas na CADH.

Ditas violações se relacionavam com o fato de Damião ter transtorno mental e a demora do Judiciário brasileiro nos processos cível e criminais ajuizados.

Em razão disso a Corte decidiu que o Estado deve: a) garantir a celeridade da justiça na investigação da morte do Damião e sancionar os responsáveis; b) continuar e desenvolver um programa de formação e capacitação para profissionais vinculados ao atendimento de saúde mental; c) reparação de danos à família de Damião, d) publicação da sentença em órgão oficial.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC367-13-pt.pdf>>. Acesso em: 23 jun. de 2014.

O caso Ximenes é a primeira condenação sofrida pelo Brasil pela Corte Interamericana desde o reconhecimento da competência desta e, também, a primeira sentença da Corte envolvendo a violação das pessoas portadoras de transtornos mentais.

Cumprimento de Sentença parcial. O Estado Brasileiro reparou a família e publicou a sentença no Órgão oficial. Todavia, até março de 2013, ainda não havia decisão no processo criminal (descumprimento do prazo razoável). Além disso, também não foram adotadas políticas públicas na área de saúde mental para atender os princípios internacionais.

### **Caso Nogueira de Carvalho e Outros. Sentença de 28 de novembro de 2006.**

A representação foi encaminhada perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pela presumida falta de devida diligência no processo de investigação de fatos e punição dos responsáveis pela morte de Francisco Gilson Nogueira de Carvalho (doravante denominado “Gilson Nogueira de Carvalho” ou “advogado”) e da falta de provisão de um recurso efetivo neste caso. A Comissão salientou que as supostas vítimas são os pais de Gilson Nogueira de Carvalho, advogado defensor dos direitos humanos que dedicou parte de seu trabalho profissional a denunciar os crimes cometidos pelos “meninos de ouro”, um suposto grupo de extermínio de que fariam parte policiais civis e outros funcionários estatais, e a impulsionar as causas penais iniciadas em decorrência desses crimes. O referido advogado foi assassinado em 20 de outubro de 1996, na cidade Macaíba, Estado do Rio Grande do Norte, Brasil. A demanda ressaltou que o trabalho de Gilson se concentrava justamente em tentar acabar com a situação de total impunidade no Rio Grande do Norte, em que agentes estatais sequestravam, assassinavam e torturavam pessoas, sem receber punição alguma.

A Corte analisou a denúncia e, no mérito, entendeu que Estado violou as Garantias Judiciais e a Proteção Judicial consagrados nos artigos 8 e 25 da CIDH<sup>4</sup>.

### **Caso Garibaldi. Sentença de 23 de setembro de 2009.**

O Caso de Garibaldi foi encaminhado em 11 de abril de 2008 pelas organizações Justiça Global, RENAP, Terra de Direitos, Comissão Pastoral da Terra (CPT) e MST (doravante denominados “representantes”) à Comissão Interamericana, em virtude da morte de Sétimo Garibaldi em desocupação extrajudicial violenta de um acampamento de MST na cidade de Querência do Norte, Paraná. Solicitaram a declaração de violação dos direitos à vida e à integridade pessoal, em prejuízo de Sé-

---

<sup>4</sup> Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=208&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=208&lang=es)>. Acesso em: 23 jun. 2014.

timo Garibaldi, e às garantias judiciais e à proteção judicial, em prejuízo de Iracema Garibaldi e de seus seis filhos, previstos, respectivamente, nos artigos 4, 5, 8 e 25 da Convenção, todos estes em relação aos artigos 1.1, 2 e 28 do referido tratado. Em consequência, requereram à Corte que ordene diversas medidas de reparação. Iracema Garibaldi, Darsônia Garibaldi Guiotti, Itamar José Garibaldi, Itacir Caetano Garibaldi e Vanderlei Garibaldi, mediante procuração outorgada em 10 de julho.

A Comissão encaminhou a denúncia à Corte Interamericana alegando a responsabilidade do Estado Brasileiro pelo descumprimento da obrigação de investigar e punir o homicídio. Fundamentou que a morosidade e a falta de diligência devida infringiram os artigos 8º e 25 em relação ao art. 1.1, todos da CADH. Afirmou ainda que a impunidade propicia a repetição crônica da violação dos direitos humanos.

A Corte, em 23 de setembro de 2009, condenou o Brasil pela não responsabilização dos envolvidos no assassinato de Sétimo Garibaldi e, por unanimidade, determinou que o Estado deve: a) publicar a sentença em Diário Oficial, em jornal de ampla circulação nacional e em jornal de ampla divulgação no Estado do Paraná e página da Web, b) conduzir de forma eficaz, e num prazo razoável, o inquérito e qualquer processo que chegar a abrir em relação ao caso, sancionar os autores da morte e eventuais faltas funcionais, c) pagar a indenização por danos materiais e morais à viúva e aos filhos de Sétimo.

Em fevereiro de 2012, por meio de resolução, a Corte declarou que o Brasil cumpriu o ponto relativo ao pagamento de indenização às vítimas e que não restou demonstrado qualquer falta funcional a reclamar sanções. Quanto à investigação penal à sentença da Corte se encontra pendente de cumprimento.

### **Caso Escher e Outros. Sentença exarada em 20 de novembro de 2009.**

Esse caso envolve denúncia encaminhada à Comissão alegando que houve determinação ilegal de grampeamento de telefones de membros de Associações de Trabalhadores Rurais ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Paraná.

A Comissão Interamericana resolveu encaminhar a denúncia à Corte Interamericana com fundamento na ilegalidade e nulidade do ato. A Comissão acusou o Estado Brasileiro de violar os direitos às garantias judiciais, proteção à honra e à dignidade, à liberdade de associação, proteção judicial e cláusula federal, consagrados nos artigos 8.1, 11, 16, 25.1 e 28 da Convenção Americana de DH.

A Corte, em 20 de novembro, entendeu que as conversas estão incluídas no âmbito da proteção da vida privada e podem sofrer ingerências fundamentadas, mas sempre respeitando os direitos fundamentais. No caso, a Corte entendeu que a interceptação e gravações violaram dispositivos da Lei 9.296, de 1996, que regulamenta a

inviolabilidade do sigilo das comunicações telefônicas (5, XII, Constituição Federal) e, portanto, violaram a vida privada, a honra e a reputação.

A Corte concluiu que a decisão de interceptação afetou a imagem das entidades, restando configurada a violação do direito à liberdade de associação. Por unanimidade, condenou o Estado a: (a) pagar a cada vítima indenização por danos morais; (b) publicação da sentença; (c) investigar os fatos que geraram as violações do caso.

Em 04 de julho de 2012, a Corte informou pela imprensa que resolveu concluir e arquivar o caso Escher e Outros, visto que o Brasil havia pagado a indenização por danos morais às vítimas. A Corte decidiu dar por concluída a supervisão quanto ao ponto da sentença referente à investigação dos fatos que geraram as violações do caso. A sentença não teve repercussão no âmbito interno do Estado Brasileiro. Não houve adoção de novas políticas públicas. Quanto à legislação brasileira, não houve alterações, porquanto regulada na Constituição Federal e pela Lei 9296/96.

### **Caso Gomes Lund e Outros. Sentença prolatada em 24 de novembro de 2010.**

Em 2010, a Corte Interamericana condenou o Brasil em virtude do desaparecimento forçado de integrantes da guerrilha do Araguaia durante as operações militares ocorridas na década de 70. Essa decisão se alinha à jurisprudência da Corte, especialmente aquela consolidada no caso Barrios Altos Versus Peru, no qual este país fora condenado pelo massacre de 15 pessoas realizado por membros das forças armadas peruanas.

Na denúncia, a CIDH alegou a responsabilidade do Estado Brasileiro pela morte de 70 pessoas, entre membros do Partido Comunista do Brasil (PcdoB) e camponeses, como resultado das ações conduzidas pelo Exército na região entre 1972 e 1975. Solicitou ainda a responsabilização do Brasil por não ter investigado as violações para julgar e punir os responsáveis, com respaldo na Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979, a chamada Lei de Anistia.

Sobreveio decisão da Corte Internacional em 24 de novembro de 2010, a qual decidiu, com base nas alegações das partes e provas carreadas, que não há controvérsia quanto ao desaparecimento forçado de integrantes da guerrilha do Araguaia, nem quanto à responsabilidade estatal. A Corte ressalta que o desaparecimento forçado de pessoas constitui violação múltipla, que se inicia pela privação de liberdade contrária ao art. 7º da CADH. A Sujeição de pessoas detidas a órgãos oficiais de repressão, agentes estatais ou particulares que atuem com sua anuência ou tolerância, que impunemente pratiquem a tortura ou assassinato representa violação aos direitos à vida e à integridade pessoal consagrados nos arts. 4 e 5 da CADH.

A prática de desaparecimento implica, com frequência, a execução dos deti-

dos, em segredo e sem julgamento, seguida de ocultação de cadáver, com o objetivo de eliminar as provas e de buscar a impunidade. Isso representa a violação ao direito à vida e o direito de não ser dela privado de forma arbitrária, conforme art. 1.1 e 4.1 da CADH. Viola, ainda, o direito ao reconhecimento da personalidade, previsto no art. 3º da CADH. Concluiu que o Brasil é responsável pelo desaparecimento forçado, e, por conseguinte, pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, consagrados nos artigos 3º, 4º, 5º e 7º, em relação ao art. 1.1, todos da CADH. O crime de desaparecimento impede que a pessoa tenha acesso às garantias judiciais e à proteção judicial.

A Lei de Anistia impede a investigação dos fatos, bem como a identificação, julgamento e sanção dos responsáveis por violações continuadas e permanentes, como o desaparecimento forçado. A Corte declarou que as disposições da Lei de Anistia são incompatíveis com a CADH e, por consequência, carecem de efeitos jurídicos, não podendo continuar sendo empecilhos para a investigação dos fatos e punição dos culpados. Afirmou que o Estado não pode impedir que qualquer pessoa tenha acesso à informação.

Por unanimidade, a Corte determinou ao Estado Brasileiro:

- a) conduzir a investigação penal dos fatos, determinar os responsáveis e aplicar as sanções cabíveis;
- b) realizar todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas, se for o caso identificar e entregar os restos mortais às famílias;
- c) oferecer tratamento médico e psicológico ou psiquiátrico que as vítimas requeiram;
- d) publicação da sentenças;
- e) realizar ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional sobre os fatos;
- f) continuar com ações desenvolvidas em matéria de capacitação e implementar, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas;
- g) tipificar o delito de desaparecimento forçado das pessoas, de acordo com os parâmetros interamericanos;
- h) prosseguir desenvolvendo as iniciativas de busca, sistematização e toda a informação sobre a Guerrilha Araguaia, bem como da informação relativa a violações de direitos humanos, ocorridas durante o regime militar;
- i) pagar indenização por danos materiais às vítimas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As decisões da Corte refletem nas transformações sociais, políticas, legislativas e jurídicas Apesar de inegáveis contribuições, há dificuldade acerca da imple-

mentação das decisões da Corte no campo da investigação e punição dos culpados pelas violações dos direitos humanos.

Há resistência dos agentes políticos nacionais em aplicar o direito internacional de direitos humanos no âmbito de suas respectivas competências.

O grande desafio é o controle da convencionalidade- verificar a adequação das leis com a Constituição (controle de constitucionalidade) é apenas o primeiro passo a fim de se garantir validade à produção do Direito doméstico. Além de compatíveis com a Constituição, as normas internas devem estar em conformidade com os tratados internacionais ratificados pelo governo e em vigor no país, condição a que se dá o nome de controle de convencionalidade.

## REFERÊNCIAS

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.Convencao\\_Americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.Convencao_Americana.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2014.

HERDY, R. Desafios à Universalização dos Direitos Humanos. InFOLMANN, Melissa;

ANNONI, Danielle (coord.). **Direitos Humanos: os 60 anos da Declaração Universal da ONU**. Curitiba: Juruá, 2009.

IKAWA, D. Universalismo, Relativismo e Direitos Humanos. InRIBEIRO, Maria de Fátima; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (coord.). **Direito Internacional dos direitos humanos: estudos em homenagem à Prof<sup>a</sup>. Flávia Piovesan**. Curitiba: Juruá, 2008.

O GLOBO. OEA notifica Estado brasileiro para reduzir violações no Presídio Central de Porto Alegre. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/oea-notifica-estado-brasileiro-para-reduzir-violacoes-no-presidio-central-de-porto-alegre-11202528>>. Acesso em 23 nov. 2014.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

REDIN, G. A precariedade do sistema jurídico internacional e perspectivas para a promoção de regras *jus cogens* em tempos de crise da modernidade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. n. 56, ano 14, jul./set., 2006.

REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. **Sucateamento prisional** - ‘‘Carta de Porto Alegre’’ denuncia condições de presídio. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-05/carta-porto-alegre-denuncia-condicoes-presidio-gaucha>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

ROCHA, F. L. X. A Incorporação dos Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos no Direito Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, n. 130, Brasília, abr./jun., 1996.

SANTOS, B. de S. **Para uma concepção multicultural dos Direitos Humanos**. Disponível em: <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao\\_multicultural\\_direitos\\_humanos\\_ContextoInternacional01.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_ContextoInternacional01.PDF)>. Acesso em: 23 nov. 2014.

STEINER, S. H. de F. **A Convenção Americana sobre Direitos Humanos e sua Integração ao Processo Penal Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

VIEIRA, O. V. A Gramática dos Direitos Humanos. **Revista do ILANUD**, n. 17, São Paulo, 2000.





# OS LIMITES DA LIBERDADE DE IMPRENSA E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

Rômulo Magalhães Fernandes<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

No atual cenário brasileiro, a reflexão sobre os limites da liberdade de imprensa e os direitos de crianças e adolescentes torna-se fundamental, haja vista a centralidade dos meios de comunicação de massa na formação e difusão de informações no país.

Segundo dados do IBGE, no ano de 2012, a média de domicílios brasileiros com televisão era de 97,2% (NITAHARA, 2013, p. 1). É um número expressivo, a indicar que a televisão se mostra como a principal fonte de acesso à cultura e à informação no país. Percebe-se, ainda, a ampliação e a multiplicidade das mídias no cotidiano dos brasileiros, a exemplo da internet e das redes sociais.

O direito à liberdade de imprensa é um pressuposto da formação do Estado Democrático de Direito, uma vez que a comunicação social está intrinsecamente ligada ao processo de desenvolvimento das nações e ao fortalecimento de suas democracias (ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS, 2011).

A Constituição da República de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.609, de 13 de julho de 1990), bem como os documentos internacionais consideram, no entanto, que o direito à liberdade de imprensa não é isento de limites e controle sobre eventuais abusos.

A Constituição não garantiu à imprensa liberdade total. Ao contrário, estabeleceu limites que visam resguardar a dignidade, o respeito, a intimidade e a imagem da pessoa humana.

A questão que surge é: quais os limites definidos na Constituição sobre o exercício do direito à liberdade de imprensa?

O texto constitucional, no seu artigo 220, ao mesmo tempo em que garante

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestre e Doutorando em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Diretor do Observatório de Direitos Humanos, da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania do Estado de Minas Gerais (SEDPAC). E-mail: romulopn@yahoo.com.br.

liberdade à atividade jornalística, determina que a imprensa observe o que está disposto na Constituição (ANDI – COMUNICAÇÕES E DIREITOS, 2011).

A própria lei impõe limites à liberdade de imprensa, uma vez que não é possível desconsiderar, por exemplo, o direito igualmente constitucional ao respeito e à dignidade de que crianças e adolescentes são titulares.

Apesar dessa proteção jurídica, percebe-se, na prática dos meios de comunicação, uma frequente exploração do uso da imagem de crianças e adolescentes, nos quais ficam expostos a situações vexatórias e constrangedoras.

A infância, no âmbito da imprensa, é um assunto que merece cuidado, na medida a abordagem irresponsável por parte de um veículo de comunicação pode constranger e gerar impactos duradouros para a vida da criança ou do adolescente (ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS, 2011).

O legítimo exercício do direito à liberdade de imprensa deve considerar o sistema constitucional e a noção do constitucionalismo atual, a partir da busca pela compatibilidade dos princípios constitucionais, em que o sopesamento dos interesses em contraste é que delimitará a aplicação no caso concreto (GEBARA, 2002).

No Estado Democrático de Direito brasileiro, a solução dos conflitos entre direitos assegurados na Constituição, como é o caso do direito à liberdade de imprensa e o direito à imagem de crianças e adolescentes, deve perseguir a aplicação harmoniosa do texto constitucional, bem como o investimento em mecanismos de controle que minimizem, ou mesmo, quando não impeçam, a violação de direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

Trata-se de um assunto instigante, que merece ser analisado com toda acuidade, sob pena de abalar o equilíbrio entre direitos e princípios fundamentais inscritos na Constituição de 1988 (GEBARA, 2002).

Neste sentido, faz-se necessário o aprofundamento da análise sobre o conflito e a compatibilidade entre o direito à liberdade de expressão e os demais direitos e garantias fundamentais, considerando o paradigma do Estado Democrático de Direito.

## **ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A LIBERDADE DE IMPRENSA**

A Constituição brasileira de 1988, no seu primeiro artigo, destaca que a República Federativa do Brasil constitui-se como Estado Democrático de Direito (BRASIL, 2012). Trata-se de um Estado, no qual “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição” (BRASIL, 2012, p. 13), prevalecendo, dessa forma, o significado de soberania popular e sujeição do Estado a normas limitadoras de sua ação.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a Constituição Cidadã, inaugura-se um novo paradigma no país, em que a interpretação das normas deve, essencialmente, considerar os ditames constitucionais e o conjunto de direitos fundamentais.

No Estado de cunho democrático, o direito à liberdade de imprensa é um pressuposto para sua própria existência.

Historicamente, a comunicação social está associada ao desenvolvimento das sociedades e ao fortalecimento do debate democrático (ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS, 2012a). Todavia, o direito à liberdade de imprensa não é isento de limites e controle sobre eventuais abusos.

O artigo 5º da Constituição de 1988, nos incisos IV, IX, e XIV, caracteriza a liberdade de imprensa em diferentes aspectos: a livre manifestação de pensamento, a livre expressão da atividade artística, científica e de comunicação e o direito de informação.

Pantaleão (2011) destaca a caracterização do direito à liberdade de imprensa presente nos autos Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130, julgados no Supremo Tribunal Federal:

Para o Ministro Celso de Mello, há direitos inerentes à liberdade de imprensa, sendo esta constituída pelo direito de informar, o direito de buscar a informação, o direito de opinar e o direito de criticar. (PANTALEÃO, 2011, p. 24).

Em reação ao contexto de restrição do direito à liberdade típico de regimes militares, como o que ocorreu no Brasil de 1964 a 1985, a Constituição preocupou-se em dedicar um capítulo sobre a imprensa e sua atuação na informação e divulgação de ideias (Capítulo V do Título VIII, denominado “Comunicação Social”).

O texto constitucional brasileiro assegurou à imprensa uma ampla liberdade, mas não uma liberdade irrestrita. A liberdade de imprensa, bem como qualquer outra liberdade, não é absoluta. O Artigo 220, *caput*, da Constituição, por exemplo, prescreve:

A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, **observado o disposto nesta Constituição**. (BRASIL, 2012, p. 133, grifo nosso).

Nota-se a defesa do direito à livre manifestação de pensamento dentro dos limites definidos pelo próprio texto constitucional.

Ainda no artigo 220, o parágrafo primeiro dispõe:

Nenhuma lei conterá o dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, **observado o disposto no artigo 5º, incisos IV, V, X, XIII e XIV.** (BRASIL, 2012, p. 133, grifo nosso).

A Constituição, com isso, assegura ao trabalho jornalístico ampla liberdade de informação e opinião, mas, como ocorre com todo o sistema jurídico, há no texto constitucional uma relação entre os dispositivos normativos ligados à liberdade de imprensa, dentre os quais direitos e garantias fundamentais, e os demais componentes desse mesmo sistema (PEREIRA, 2013).

São diversos os dispositivos constitucionais que visam a resguardar a dignidade, o respeito, a intimidade e a imagem da pessoa humana, a exemplo dos artigos 1º, inciso III, 3º, inciso IV e, mais precisamente, o artigo 5º, inciso X:

São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. (BRASIL, 2012, p. 15).

A compreensão de uma liberdade de imprensa plena, irrestrita, não coaduna com a interpretação do sistema jurídico na dimensão do constitucionalismo, em que a legalidade ganha contornos materiais, buscando-se a conformidade da aplicação da lei ao caso concreto com a Constituição e os direitos fundamentais (PEREIRA, 2013).

O que se busca é a compatibilização entre liberdade de imprensa, nos seus diferentes aspectos, e os direitos personalíssimos, especialmente, o direito à honra, à imagem e à vida privada, assim como dispõe o artigo 5º da Constituição, no seu inciso X.

Quando esses direitos constitucionalmente assegurados entram em conflito e tornam-se uma demanda judicial, segundo a Ministra do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Nancy Adrighi:

A solução não se dá pela negação de quaisquer desses direitos. Ao contrário, cabe ao legislador e ao aplicador da lei buscar o ponto de equilíbrio onde os dois princípios mencionados possam conviver, exercendo verdadeira função harmonizadora. (STJ, 2013, p. 2).

No mesmo sentido, Dalmo Dallari acrescenta:

O povo necessita da liberdade de imprensa, mas tem igual necessidade de respeito à honra, à intimidade e à privacidade, bem como de outros direitos fundamentais, devendo-se preocupar sempre com a conciliação e a harmonização dos direitos. Numa sociedade democrática, ninguém deve ser o único árbitro dos limites das conveniências quanto ao respeito aos direitos, pois tal privilégio seria uma concessão totalitária, semelhante à do monarca absolutista, que só se submetia

ao julgamento de sua própria consciência. (DALLARI, 2001, p. 2).

Tal entendimento da Constituição adquire maior complexidade quando se considera a violação dos direitos e garantias fundamentais de crianças e adolescentes.

## **COMUNICAÇÃO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

O artigo 227, *caput*, da Constituição Federal, declara de forma expressa que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 2012, p. 137).

Da mesma forma, os artigos 4º e 70 da Lei n.º 8.069/90 ressaltam o dever de agir de todos na proteção pela dignidade de crianças e adolescente. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) aborda, nos artigos 15, 17 e 18, o direito ao respeito e à dignidade da criança e do adolescente frente a sua peculiar condição de pessoa humana em processo de desenvolvimento. O artigo 17 do ECA expressa que:

O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais. (BRASIL, 2012, p. 11).

O que é reforçado pelo artigo 18:

É dever de todos velar pela dignidade da criança ou adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor. (BRASIL, 2012, p. 12).

Segundo o Juiz Nelson M. de Moraes Rego (2012) destaca-se, assim, uma dimensão protetiva e de reconhecimento da cidadania da categoria jurídica de crianças e adolescentes, em que se preponderam dois aspectos de cidadania: o cidadão-criança e o cidadão-adolescente, que se estratifica solidamente através dos artigos 15 a 18 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O art. 15 consagra esta cidadania, reafirmando que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos fundamentais; o art. 16 versa sobre a liberdade, em seus diversos aspectos; o art.17 cuida da dignidade, ao mencionar o “direito ao respeito” e o, por último, no art.18, o culturalismo reativo, visando resgatar esta dignidade da criança e do adolescente, a partir de sua violação. (REGO, 2012, p. 3).

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989, também disciplina o assunto da mídia, da comunicação e da liberdade de expressão nos artigos 12, 13 e 17, que devem ser compreendidos a partir do paradigma de infância inaugurado nesse documento: a promoção da proteção integral da criança e do adolescente.

Vale destacar, também, a menção do Comitê para os Direitos da Criança, vinculado à Organização das Nações Unidas, criado para monitorar a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança, que recomenda:

Os governantes precisam tomar medidas corretivas para evitar os efeitos das forças de mercado que violam os “maiores interesses da criança”. (...) Não existe contradição sobre o acesso da criança à informação e medidas para protegê-las de influências negativas da mídia: “A liberdade de expressão não é incompatível com a firme proibição de material nocivo ao bem-estar da criança”, afirma o documento (ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS, 2012c, p. 3).

O direito à plena liberdade jornalística e de informação, por sua vez, não pode desconsiderar o direito igualmente constitucional ao respeito e à dignidade de que crianças e adolescentes são titulares.

Mesmo com determinado amparo jurídico, nota-se a presença da exploração do uso da imagem de crianças e adolescentes.

Diversos programas, transmitidos praticamente para todo o país e de grande audiência, exploram a imagem de crianças e adolescentes e se destacam pela exposição pública do sofrimento físico e moral de infantes e adolescentes. (TCHORBADJIAN, 1999, p. 9).

Ressalta-se que o direito à imagem, a partir da promulgação da Constituição de 1988, é considerado direito independente e autônomo, não sendo mero apêndice dos direitos à intimidade e à honra da pessoa (NUNES, 2013).

A Constituição Federal de 1988, ao considerar expressamente o direito à imagem como um direito independente e autônomo e estabelecer a indenização por danos morais e materiais, colocou o direito brasileiro, nesta matéria, como um dos mais modernos do mundo, sendo um divisor de águas e fonte de inspiração para a legislação infraconstitucional brasileira. (NETTO, 2004, p. 34).

O direito de imagem deve ser compreendido, inclusive, tendo em vista o papel social desenvolvido pelo cidadão.

Devemos verificar sua condição de pessoa pública ou privada. A pessoa pública é aquela que está se expondo à sociedade, e esse fato é de grande importância para ela tendo em vista seus objetivos, tais como, por exemplo, o político, o artista, etc. Assim, ela está sujeita a ter constantemente sua imagem propagada, quer queira ou não. Já a pessoa privada é o cidadão comum, e para que se possa divulgar sua imagem, há que se obter sua expressa autorização. (CASTRO; RIGGIO, 2007, p. 126).

O Estatuto da Criança e do Adolescente também dispõe sobre os limites da exposição de crianças e adolescentes nos meios de comunicação, possibilitando, inclusive, o controle judicial com o objetivo de evitar eventuais abusos.

A Promotora de Justiça, Luciana Bergamo Tchorbadjian, analisando o artigo 149 do ECA, afirma que

A exibição de crianças e adolescentes em programas de televisão constitui verdadeira participação em espetáculo público e, assim sendo, sempre depende de autorização judicial, nos termos do artigo 149, inciso II, da Lei n.º 8.069/90. (TCHORBADJIAN, 1999, p. 7).

O artigo 247 do Estatuto da Criança e do Adolescente, adverte que é crime:

Divulgar total ou parcialmente, sem autorização devida, por qualquer meio de comunicação, nome ato ou documento de procedimento policial, administrativo ou judicial relativo à criança e ou adolescente a que se atribua ato infracional. (BRASIL, 2012, p. 97).

Tal exposição pressupõe atividade vexatória à criança ou adolescente, em flagrante desrespeito à regra contida no artigo 19 do Estatuto (CUNHA; LÉPORE; ROSSATO, 2012).

Ademais, nota-se que o artigo 247 do ECA visa alcançar a proteção integral da identidade da criança e do adolescente, preservando não apenas seus nomes ou suas imagens, mas, fundamentalmente, as suas próprias pessoas, pois estas se encontram numa condição peculiar de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, as crianças e adolescentes numa situação de maior vulnerabilidade não possuem ainda a capacidade de querer e determinar-se segundo seu entendimento, face ao incompleto desenvolvimento humano, biológico, psíquico, emocional, social, cultural ou ainda em qualquer de sua dimensão existencial (REGO, 2012).

E, para tanto, esta categoria jurídica de crianças e adolescentes necessitam

da atenção do Estado, da família e da sociedade para a consolidação de uma proteção constitucional e legal que seja intensa e ampla, no sentido de tentar alcançar qualquer ato contrário à dignidade desses sujeitos.

## **ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O CONFLITO DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS**

A liberdade de imprensa influencia diretamente a formação do conteúdo democrático das sociedades contemporâneas, uma vez que possibilita o intercâmbio de ideias, o controle do poder e o diálogo político da coletividade (HONÓRIO; KROL; PEREIRA, 2008).

Diariamente, a sociedade vê-se diante de uma grande quantidade de notícias e ideias difundidas por múltiplos veículos de comunicação que, por vezes, acabam violando direitos fundamentais na cobertura jornalística de um fato.

No mundo jurídico, a colisão entre o direito à liberdade de imprensa e outro direito constitucional não é algo incomum. Sua resolução, porém, demanda cautela por parte dos operadores do direito.

Como resolver esse aparente conflito sem o aniquilamento de um direito pelo outro, uma vez que ambos possuem proteção constitucional? Diferentemente dos conflitos entre as regras jurídicas, em que os critérios cronológicos, hierárquico e da especialidade podem solucionar a antinomia concluindo sobre a validade ou a invalidade da regra, na colisão de direitos constitucionais fundamentais esses critérios não se aplicam (ALMEIDA, 2014).

O conflito desses direitos dar-se-á no âmbito dos princípios, não se falando em princípios válidos ou inválidos. A análise do caso concreto exige a aplicação da ponderação dos bens jurídicos envolvidos, sem proporcionar a exclusão de um direito pelo outro.

Para exemplificar tal situação, cita-se a cobertura jornalística do “caso João Hélio”<sup>2</sup>, na medida em que o adolescente que participara do assalto sofreu grande exposição nos meios de comunicação. Por conta desse trágico acontecimento, os jornais brasileiros publicaram grande volume de notícias, o que propiciou à ANDI – Comunicação e Direitos<sup>3</sup>, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), elaborar um estudo da cobertura da imprensa sobre o universo de adolescentes em conflito com a lei.

Neste estudo foram analisados 34 jornais impressos de cinco regiões brasi-

---

2 João Hélio Fernandes Vietes, 6 anos, em 7 de fevereiro de 2007, foi vítima de um assalto ao carro em que estava com a mãe, no Rio de Janeiro. Durante a fuga, os assaltantes tiraram os ocupantes do veículo e assumiram o controle. A criança não conseguiu se soltar do cinto de segurança e acabou sendo arrastado pelo lado de fora do automóvel. Entre o grupo de assaltantes, participava um adolescente de 16 anos que, após sua liberação da internação, foi incluído no Programa de Proteção do estado do Rio de Janeiro por alguns meses.

3 ANDI é uma organização da sociedade civil, sem fins de lucro e apartidária, que articula ações inovadoras em mídia para o desenvolvimento.



leiras, no período entre 09 de fevereiro e 30 de abril de 2007, apresentando uma média de três notícias diárias sobre o ocorrido. De forma geral, a cobertura das notícias refletiu o clamor da indignação da população, deixando em segundo plano o debate de maior amplitude sobre o fenômeno da violência, o Sistema de Justiça e o marco legal existente (ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS, 2012b).

As notícias da imprensa abordam a relação entre violência e crianças/adolescentes limitada à descrição do crime, sendo bastante comum o tratamento do fato como um grande espetáculo.

Entre as consequências desse tipo de exposição pelos meios de comunicação, prepondera-se a revitimização e o constrangimento daqueles que deveriam estar ao alcance da proteção.

Segundo a pesquisa “Balas Perdidas: um olhar entre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão na pauta de violência”, 80% das reportagens são baseadas no discurso policial e registram representações diferentes para crianças e adolescentes de classes sociais distintas.

Ao tratar o adolescente pelo termo “menor”, grande parte da imprensa continua a reforçar, de modo politicamente incorreto, o velho estigma da marginalidade sobre os jovens mais pobres. Somente quando os filhos das classes médias e alta viram notícia, o termo adolescente costuma ser usado. (ANDI – COMUNICAÇÃO E DIREITOS, 2001, p. 34).

Percebe-se que os dados refletem, em certa medida, a complexidade do fenômeno social da violência e a vulnerabilidade de um público sem direitos sociais básicos.

É nesse contexto que o debate acerca do conflito entre direito à liberdade de imprensa e a proteção da infância ganha destaque. Faz-se necessário o aprofundamento sobre o conflito e a compatibilidade do direito à liberdade de expressão e os demais direitos e garantias fundamentais, que devem ser aplicados até o seu limite máximo e obedecendo a regras de proporcionalidade (NUNES, 2013).

Anota-se, ademais, o papel do Poder Judiciário que, por vezes, deve participar na resolução desses conflitos. A Constituição de 1988, no seu artigo 5º, inciso XXXV, afirma que “a lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

Com isso, entende-se que o ordenamento jurídico brasileiro deve utilizar dos mecanismos de proteção, preservando os direitos de crianças e adolescentes.

A atualidade desse tema reflete-se, por exemplo, nas discussões do Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130.

Na análise do acórdão da ADPF nº 130, os Ministros do STF destacam a re-

levância da liberdade de imprensa na compreensão do desenvolvimento democrático do Estado brasileiro e apontam critérios para a limitação desse direito.

Todavia, o fortalecimento da liberdade de imprensa não pode realizar-se, na aplicação concreta, em detrimento dos outros direitos fundamentais também assegurados pela Constituição.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao mesmo tempo em que se pode argumentar que a plenitude do direito à liberdade de imprensa define o conteúdo democrático de um país, nota-se a preocupação do texto constitucional brasileiro, seguido pela legislação específica, em preservar os direitos fundamentais decorrentes da dignidade da pessoa humana.

Para a proteção das crianças e dos adolescentes em geral, a compreensão da abrangência do direito à liberdade de imprensa passa, necessariamente, pela sua delimitação diante da necessidade da preservação da identidade, da individualidade e da privacidade desses titulares de direito.

Dessa forma, a compreensão do direito à liberdade de imprensa deve ter em vista Direito Constitucional e a colisão de princípios constitucionais, considerando a existência de parâmetros e critérios capazes de minimizar, ou mesmo impedir, a exposição indevida de crianças e adolescentes. Tais critérios e parâmetros sobre a liberdade de imprensa no Brasil também podem ser percebidos na atuação dos tribunais das diferentes instâncias.

O estudo da extensão e do conteúdo do direito à liberdade de imprensa, no âmbito do Estado Democrático de Direito, deve considerar o pluralismo e a complexidade da sociedade atual, para, assim, abordar corretamente a relação entre o tema da infância e da comunicação social sob diferentes enfoques.

Considera-se, portanto, que o legítimo exercício do direito à liberdade de imprensa deve considerar o direito à imagem de crianças e adolescentes e, assim, perseguir a aplicação harmoniosa do texto constitucional, bem como o investimento em mecanismos de controle que minimizem, ou mesmo, quando não impeçam, a violação de direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. C. de B. **Breves considerações sobre a colisão entre liberdade de imprensa e direitos da personalidade**. 2010. Disponível em <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8364](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8364)>.

Acesso em: 08ago. 2016.

ANDI – Comunicação e Direitos. **Balas Perdidas**: um olhar sobre o comportamento da imprensa brasileira quando a criança e o adolescente estão na pauta da violência. Brasília: 2001.

ANDI – Comunicação e Direitos. **Infância e Comunicação**: referências para o marco legal e as políticas públicas brasileiras. Brasília: 2011.

ANDI – Comunicação e Direitos. **Adolescentes em conflito com a lei**: guia de referência para cobertura jornalística. Brasília: 2012a.

ANDI – Comunicação e Direitos. **Direitos em Pauta**: imprensa, agenda social e adolescente em conflito com a lei. Brasília: 2012b.

ANDI – Comunicação e Direitos. **Mídia e Infância**: impacto da exposição de crianças e adolescentes a cenas de sexo e violência na TV. Brasília: 2012c.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente** (1990). Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **VadeMecum universitário RT**. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 09-181.

CASTRO, H. de; RIGGIO, E. W. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Comunicação: o direito ao respeito. **Metrocamp Pesquisa**, v.1, n.2, pp.115-131, jul./dez. 2007.

CUNHA, R. S.; LÉPORE, P. E.; ROSSATO, L. A. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Lei 8.069/1990. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

DALLARI, D. de A. Liberdade e intimidade: direitos fundamentais. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 06 ago. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0608200109.htm>>. Acesso em: 08ago. 2016.

GEBARA, G. Z. Direito à intimidade e direito à informação: colisão de direitos constitucionais fundamentais? **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, v.4, n.8., jul./dez. 2002.

HONÓRIO, C.; KROL, H.; PEREIRA, A. L. P. **ADPF 130**: A proteção dos direitos fundamentais à liberdade de imprensa e de expressão por meio do controle jurisdicional de normas pré-constitucionais. 2008. Disponível em: <<http://www.conpedi>

org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/ana\_lucia\_pretto\_pereira-1.pdf>. Acesso em: 08ago. 2016.

NETTO, F. D. A proteção ao Direito à Imagem e Constituição Federal. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v.16, n.1, pp.1-74, jan./jul. 2004.

NITAHARA, A. **Número de domicílios no país cresce mais do que a população**. Agência Brasil. Brasília, 27 ago. 2013. Disponível em: <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-09-27/numero-de-domicilios-no-pais-cresce-mais-do-que-populacao>>. Acesso em: 08ago. 2016.

NUNES, G. H. S. O direito à liberdade de expressão e o direito à imagem. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 18, n.2, out. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25501>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

PANTALEÃO, P. R. **Como o STF enxerga a liberdade de imprensa**: raciones decidendi da ADPF 130 e sua utilização como precedente judicial. 2011. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/190\\_monorev.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/190_monorev.pdf)>. Acesso em: 08ago. 2016.

PEREIRA, F. F.. Estado Democrático de Direito e Liberdade de Imprensa. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.8, n.2, p.119-138, mai./ago. 2013.

REGO, N. M. de M. **Proteção Constitucional da Criança e do Adolescente, Vulnerabilidade e Gênero no Sistema de Direito Brasileiro**: algumas reflexões dialógicas. 2012. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/protecao-constitucional-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Liberdade de imprensa e inviolabilidade da honra e da intimidade**: o conflito entre o direito individual e o coletivo. 2013. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=109844](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=109844)>. Acesso em: 08ago. 2016.

TCHORBADJIAN, L. B. **O direito ao respeito e à dignidade da criança e do adolescente e os programas de televisão**. São Paulo, 1999. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_infancia\\_juventude/doutrina/doutrinas\\_artigos/Teseluci.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_infancia_juventude/doutrina/doutrinas_artigos/Teseluci.doc)>. Acesso em: 08ago. 2016.

# TRAJETÓRIAS DE TRABALHO DE HAITIANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: APONTAMENTOS INICIAIS

Carolyne Reis Barros<sup>1</sup>

Este artigo deriva de uma pesquisa de doutorado intitulado *Em busca de (sobre)vivência: trajetórias de trabalho de migrantes haitianos que residem na região metropolitana*, iniciada em 2013, e visa compreender as dimensões psicossociais das trajetórias de trabalho de haitianos residentes na região metropolitana de Belo Horizonte. Na atual fase da pesquisa, estamos realizando entrevistas temáticas com haitianos e haitianas, sempre iniciadas com uma pergunta geral sobre a sua trajetória de trabalho no Haiti e no Brasil. As descrições dos dados das entrevistas e do diário de campo assinalam alguns aspectos referentes às dimensões psicossociais do trabalho: a variedade de rotas construídas para o Brasil, a informalidade como porta de entrada no mercado de trabalho brasileiro e a aposta no trabalho e na educação para a construção de um futuro que inclui a família, seja no Haiti, seja no Brasil.

Atualmente, vivemos uma ampliação do espaço sem precedentes, propiciado pela produção de novas tecnologias e pelo desenvolvimento de técnicas de divisão, medição e mapeamento de dimensões físicas e temporais (COHEN, 2005) e também pelo processo de expansão e circulação de mercadorias (HARVEY, 2005). Harvey (2004) concebe este fenômeno como “compressão espaço-tempo”. Neste contexto, a mobilidade humana, notadamente marcada por fronteiras da legalidade, como o estabelecimento do passaporte, do visto de permanência e de leis migratórias, adquire conceitos específicos em determinadas épocas e lugares das sociedades. Um desses conceitos é o de migração. A definição do que seja migração possui uma ampla diversidade de compreensões. Historicamente, os processos migratórios relacionam-se com o modo de vida construído pela sociedade ao longo do tempo. Assim, tais processos migratórios, no modo de produção capitalista, são influenciados pelas

---

<sup>1</sup> Psicóloga. Mestre em Psicologia pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Doutoranda (bolsista da CAPES) do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e do Trabalho da Universidade de São Paulo (USP). Associada do Instituto DH: Promoção, Pesquisa e Intervenção em Direitos Humanos e Cidadania. E-mail: carolyneis@gmail.com

desigualdades geridas e gestadas nesse sistema e balizadas a partir de elementos próprios desse modo de produção como: morar na cidade, ter um trabalho formal e sobreviver na legalidade. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), migração pode ser entendida como “sendo o deslocamento de uma área definidora do fenômeno para outra (ou um deslocamento a uma distância mínima especificada), que se realiza durante um intervalo de migração determinado e que implicou uma mudança de residência” (UNITED NATIONS, 1980 apud SALIM, 1992, p. 120).

No conceito apresentado anteriormente, diversas categorias - tais como área de destino e área de origem, tempo de permanência, residência e locais de origem/destino - apresentam limitações ao tentar abarcar fluxos migratórios atuais existentes no Brasil, como as “migrações repetitivas”<sup>2</sup>. Essa definição apresenta-se limitada para um uso apenas instrumental, pois o

problema da disponibilidade e inadequação dos dados demográficos existe independentemente do questionamento a respeito do conceito de migração. Trata-se, acima de tudo, da dificuldade em se acompanhar um conjunto de movimentos só detectáveis estatisticamente quando cruzam limites políticos ou censitários e ao interceptarem os intervalos temporais considerados pelos censos. (POVOA-NETO, 1997, p.14).

Nesta mesma direção de discussão do conceito de migração, Vainer (1984) ressalta a ausência de um consenso na definição conceitual:

Tal insuficiência decorre da constatação de que todo discurso sobre migração começa exatamente por definir o que entende por este termo. Como aceitar, então, que a unidade seja dada pela identidade do objeto migração quando, para cada discurso, este mesmo termo designa objetos diferenciados, define dimensões distintas ou propõe perspectivas particulares – e muitas vezes excludentes – para pensar o real? (s.p.)<sup>3</sup>

Embora não exista consenso sobre a definição de migração, tal característica não inviabiliza este estudo. Neste trabalho, compreendemos a migração como uma atividade humana trans-histórica e que, no modo de produção capitalista, é atravessada pelos recortes de classe social, gênero, raça e localização geográfica<sup>4</sup>.

A migração que é realizada em busca de trabalho abarca diversos fatores estruturais de mercado, economia e análise socioeconômica. É necessário também

---

2 Incluem-se nesta categoria os trabalhadores temporários como os boias-frias, os garimpeiros e os trabalhadores temporários da construção civil.

3 Este questionamento origina-se a partir de várias concepções de migrações a partir dos seguintes autores: Becker et al., 1979; Mata, 1980; Pastore, 1979; Faissol, 1975; Singer, 1980; ONU, 1980 referenciados por Vainer (1984).

4 Tais recortes são relacionados com o campo migratório. Um migrante que se deslocasse dentro do Mercosul possui um fluxo diferente dos movimentos migratórios na China. Quando o destino são os países de Primeiro Mundo, a origem do migrante torna-se um obstáculo para o fluxo. Quando a origem é um país de Primeiro Mundo, sua origem pode significar facilidades na obtenção do visto.

compreender a relação do sujeito com a sua trajetória de trabalho, ou seja, o tipo de trabalho e as implicações do sujeito, os instáveis espaços ocupados pelo trabalho no universo da formalidade, informalidade, precarização, legalidade e ilegalidade.

Segundo dados mundiais do Relatório da ONU sobre desenvolvimento humano *Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos* (ONU, 2009), estima-se que 191 milhões de pessoas deixaram seus países para viverem em território estrangeiro. Em 1990, este número era de 155 milhões, o que representa um aumento de 23% em menos de vinte anos. Daquele total de migrantes, 75 milhões migraram de países do Terceiro Mundo<sup>5</sup> para outros países do Terceiro Mundo, o que pode ser chamado de migração Sul-Sul. É o caso da migração haitiana para o Brasil.

O Haiti caminha na contramão das tendências mundiais no que se refere às solicitações de refúgio (NIETO, 2014) e a questão permanece de maneira crônica neste país. É um dos poucos países americanos que produz um número elevado de migrantes, situação que pode ser compreendida como uma ineficácia do Estado em garantir direitos desde 1804, a partir da sua independência. Sendo assim, a migração haitiana adquire diferentes formas e características ao longo da história.

E embora seja difícil mensurar, calcula-se que mais de quatro milhões de haitianos tenham migrado para diversas regiões do mundo (ANGLADE, 2005). Nos séculos XIX e XX, as migrações eram temporais, principalmente no período de colheitas, sendo realizadas por trabalhadores de classes populares para trabalhar em plantações de açúcar em Cuba e na República Dominicana. No período de 1913 a 1931, de 30 a 40 mil haitianos trabalhavam na indústria açucareira. Com a crise no setor açucareiro na década de 1930, os haitianos elegeram outros destinos para a migração: Estados Unidos, Canadá, França e outros territórios franceses no Caribe. A partir da década de 1960, os haitianos de classe média e alta também passam a migrar, ampliando o escopo de países e regiões, indo, por exemplo, para a América do Sul. Nieto(2014), amparando-se em Saint-Hubert (2012), destaca que a evolução global da migração haitiana pode ser ilustrada a partir das quatro fases de migração para os Estados Unidos:

A primeira fase foi no período de 1965 a 1977. Neste período calcula-se 75 mil migrantes. A maioria pertencente à classe média haitiana. A segunda fase vai de 1978 a 1985. Este período é caracterizado por um aumento importante da migração indocumentada. Esta fase é conhecida como o fenômeno *boatpeople*. A terceira fase acontece no período de 1987-1992 e está em relação direta com a anistia de 1986 realizada pelo governo dos Estados Unidos. A quarta fase dura até o

---

5 Ao optarmos por esta denominação ao invés de países em desenvolvimento, pretendemos alinhar-nos à teoria de Santos (1978) e sua crítica sobre a produção do conhecimento científico sobre os países do Terceiro Mundo. Neste sentido, o termo países “em desenvolvimento” remete à uma realidade já vivida por países ditos “desenvolvidos”. Para Milton Santos era necessário construir um fazer científico que fosse sensível às dinâmicas dos países do Terceiro Mundo.

momento. Esta última fase caracteriza-se pela consolidação e estabilização da diáspora haitiana. (NIETO, 2014, p. 22).

No período acima referido, percebemos o quanto as intervenções externas estão relacionadas a interesses que não priorizam diretamente o Haiti. Por exemplo, a preocupação em “deter” a migração haitiana nos Estados Unidos não possibilitou pensar em soluções que tivessem como foco a melhoria das condições concretas de vida dos haitianos. Dessa maneira, configurou-se naquele contexto um processo de apropriação mercadológica que se mantém até os dias atuais no Haiti, ou seja, obter lucro com a condição miserável do país. Dos dois milhões de haitianos que vivem fora do Haiti, pelo menos metade deles vive nos Estados Unidos, participando, inclusive, da vida política e cultural do país. O *creóle* é considerado um dos idiomas oficiais de Nova York e, no Estado de *Massachussets*, dois deputados de ascendência haitiana foram eleitos para o parlamento (TELEMAQUE, 2012).

Na República Dominicana, estima-se mais de meio milhão de haitianos trabalhando na construção civil, como empregados domésticos, seguranças e vendedores ambulantes. A relação com os vizinhos na ilha não é uma relação amigável. Conhecido como “o problema haitiano”, a estigmatização é intensificada nos períodos de crise e foi bastante debatida no final de 2005, época em que os assassinatos de haitianos eram quase diários.

Em Cuba, a migração remonta à época das lutas revolucionárias. Colonos franceses migraram para o país dedicando-se a exportação de cana, café e cacau. Calcula-se que em 1805 havia 30 mil haitianos em Cuba. Na primeira metade do século XX, houve um aumento da migração haitiana provocada pelo mercado açucareiro. Estes trabalhadores eram braseiros nas plantações de cana. Apesar do preconceito e da discriminação, o *creóle* é a segunda língua mais falada em Cuba, e em Havana existe um programa de rádio em *creóle*. Também é possível encontrar dados relativos à mobilidade no Caribe, tais como localização dos migrantes haitianos nos países, análise das políticas migratórias e dinâmica dos fluxos (MARCELINO et al., 2013).

No Canadá, a primeira onda migratória tem início nos anos de 1960, com a ditadura de François Duvalier, momento em que a elite intelectual haitiana foge do regime militar. Nos anos 70, há um movimento migratório de diversas classes sociais, que caracteriza a população haitiana neste país<sup>6</sup>. A migração haitiana passa a constituir-se como um problema social no Canadá na década de 1980, durante a crise econômica neste país e a consequente queda no número de empregos. Algumas questões acentuam tal adversidade: a dificuldade do idioma, pois a maioria fala *creóle*, a ideia de diminuição dos empregos, retirando oportunidades dos canadenses e também a noção de que a sociedade canadense é qualificada e não necessita de

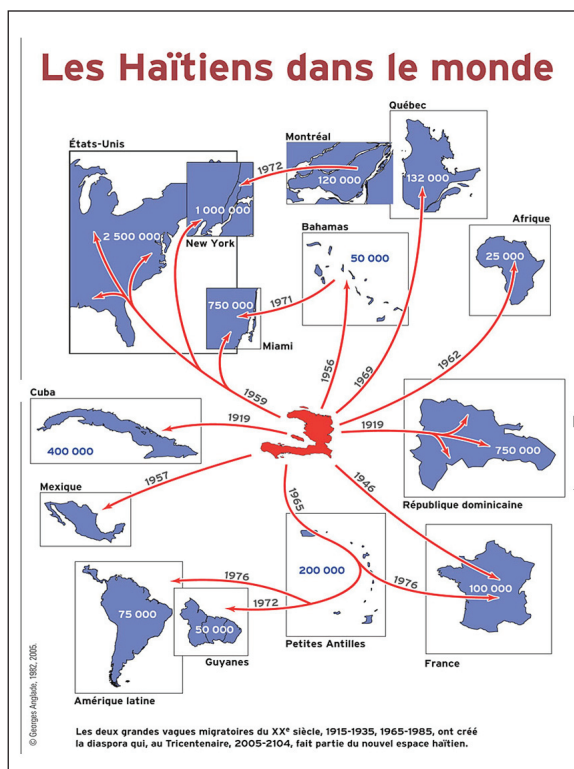
---

<sup>6</sup> A maioria instala-se em Montreal, na província de Quebec.



mão de obra estrangeira. Dorino (2009) explica que o problema social dos migrantes haitianos é visto em vários contextos, como a crise dos motoristas de táxis em 1980, a estigmatização da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) em 1983 e a formação de gangues de bairro.

Como descrito anteriormente, a migração haitiana adquire diferentes formas e características ao longo da história. A seguir, o mapa de Anglade (2005) ilustra os principais destinos e o número estimado de pessoas.



Mapa 1 – Les Haïtiens dans le monde

Fonte: Anglade, 2005

A migração haitiana para o Brasil é uma realidade que intriga: por que o Brasil foi o país escolhido como destino? Se considerarmos a relação sócio-histórica da sociedade haitiana com a migração, o Brasil como destino dos haitianos seria

somente mais um país a ser escolhido. Entretanto, como destacado no relatório da Conselho Nacional de Imigração (CNIG, 2014), tal escolha atrai atenção pelo fato do Brasil geralmente não ser um destino de imigrantes. Uma das explicações é a presença da Minustah no Haiti. A Minustah é uma força de paz liderada pelo Brasil e preparada pela ONU para garantir a segurança e ajudar na reconstrução do país. Alguns autores indicam que tal presença teria contribuído para a propagação da ideia de empregos nas grandes obras em função dos eventos esportivos como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Nieto (2014) acrescenta que, antes de 2010, 41 migrantes haitianos haviam migrado para o Brasil através de programas de intercâmbio da graduação e pós-graduação em programas de cooperação para o desenvolvimento da América Latina e África. Outro momento que pode ter contribuído para esta escolha seria a realização de uma partida de futebol denominada *Jogo da Paz*, entre as seleções do Haiti e do Brasil, e a visita do presidente Lula àquele país em fevereiro de 2010 (COSTA, 2012). A explicação apresentada por Handerson (2015) complementa os outros possíveis motivos, pois, segundo o autor, o “Brasil representava (e continua representando para alguns) uma porta de entrada para chegar à Guiana Francesa, e também, um ‘corredor’ ou uma etapa para conseguir vistos para outros países como Estados Unidos, Canadá ou França” (p. 49). Tais explicações revelam que as motivações para a migração haitiana, estrutural no país, para o Brasil possuem diferentes perspectivas econômicas, geográficas e políticas.

Segundo dados do relatório *Estudo sobre a migração haitiana ao Brasil e diálogo bilateral* (CNIG, 2014), 50.000 haitianos chegaram ao Brasil até o final de 2014. De acordo com Fernandes<sup>7</sup>, este número estaria em 55.000 até abril de 2015<sup>8</sup>. As rotas para o Brasil incluem países que não exigem visto para haitianos e envolvem os seguintes países: República Dominicana, Panamá, Equador, Peru e Brasil. Nieto (2014) explica que a rota é realizada por avião desde o Haiti, saindo de Porto Príncipe, passando por República Dominicana, Panamá até Quito, no Equador, ou diretamente para Lima, no Peru. A partir deste ponto, o trajeto se ramifica em dois caminhos: um caminho feito de ônibus até *Iñapari*, cidade peruana que faz fronteira com o Brasil, sendo o destino final deste caminho a cidade de Brasília. O outro caminho é, a partir de Lima, passando por *Iquito* e por via fluvial até chegarem à Tabatinga.

As rotas da viagem até o Brasil variam de acordo com a política de fronteira, ou seja, com a facilidade ou dificuldade de entrar no país. A ação dos chamados coiotes<sup>9</sup> neste processo, como traçar as rotas e cobrar por isso, é controversa. Faria

---

7 Duval Fernandes. Comunicação pessoal durante reunião de pesquisa realizada na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), *campus* Coração Eucarístico, 21 de março de 2014.

8 Comunicação pessoal em 2015. Apresentação de pesquisa realizada pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, em Belo Horizonte, sobre a condição de vida dos haitianos.

9 Coiotes são pessoas que intermedeiam a travessia entre países. Realizam diversas atividades e, algumas vezes, estão envolvidas em violações de direitos dos migrantes, tais como tráfico de pessoas e trabalho escravo.

(2012) sugere que a ideia de altos salários é vendida por coiotes para seduzir os sujeitos interessados. Já Nieto (2014) afirma que as exigências burocráticas são tantas que a única maneira de entrar no país é utilizando-se destes agentes. Entendemos, portanto, que é preciso questionar não somente a criminalização da migração como também a responsabilização do coiote pelo processo ilegal e de alto risco das migrações.

Em relação à criminalização da migração, Nieto (2014) atenta que “vincular as migrações com grupos organizados do crime é uma forma de justificar a criminalização das migrações e de legitimar a luta contra as mesmas” (p. 45). Esta percepção criminal pode também reafirmar a criminalização do coiote. Sendo que o coiote, ou o serviço de transportar e guiar as pessoas até o país ou região de destino é produzido pelas políticas migratórias do país. O mesmo autor, ao comentar sobre as rotas e as entrevistas com os atravessadores e coiotes, destaca uma atravessadora peruana que é guia turística e nas horas vagas auxilia na travessia pelo Peru. A percepção desta entrevistada é a de que está fazendo este serviço como qualquer outro serviço de turismo. Portanto, entre os atravessadores e coiotes temos nuances de atividades que não podem ser generalizadas, desde guias turísticos às empresas que lucram com o tráfico de pessoas.

Em relação às rotas para o Brasil, atualmente é possível desembarcar no Aeroporto Internacional de Confins com um avião saindo da capital Porto Príncipe com escala no Panamá ou República Dominicana.

A lei vigente no Brasil no que se refere à política migratória foi construída em 1980 e é conhecida como o Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal nº 6.815). Elaborada, portanto, na época da Ditadura Militar no Brasil. A partir do período das guerras no século XX, o controle do trânsito de migrantes nos países com leis que norteavam a política migratória no país eram leis excludentes, que limitavam a entrada de pessoas no país e restringiam seus direitos (VAINER, 2000). Com a promulgação da Constituição de 1988, o Estatuto do Estrangeiro passa a não ter nenhum respaldo constitucional. O Estatuto estabelece o Conselho Nacional Brasileiro de Imigração como órgão encarregado de orientar as políticas migratórias, e também versa sobre procedimentos de imigração: extradição, vistos, pedidos de asilo e regulamentos relativos à deportação e à expulsão. Sendo assim, este documento apresenta uma visão do estrangeiro como um sujeito indesejável, estabelecendo medidas punitivas que visam mais à exclusão, como procedimentos de deportação e expulsão, do que procedimentos de inclusão e de garantia de direitos. Neste sentido, Póvoa-Neto (2011) ressalta que a visão do migrante como sujeito oneroso e potencialmente perigoso, e que pode contribuir para desagregação da ordem social e da segurança pública, ainda permanece nas políticas migratórias. Como solução para conter a imigração, como definida acima, teríamos a criminalização do processo imigratório.

## **METODOLOGIA**

Esta pesquisa insere-se no campo das pesquisas qualitativas, com a utilização da técnica de entrevista e registro no diário de campo. As entrevistas temáticas iniciam-se com a abordagem das trajetórias de trabalho no Haiti e no Brasil, que geralmente remetem às condições de vida no Haiti, a vinda para o Brasil e as condições de vida no Brasil. Até o momento foram realizadas quatro entrevistas. Os sujeitos entrevistados possuem entre 25 e 35 anos, sendo três homens e uma mulher, que residem em diferentes bairros do município de Contagem, na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

## **DISCUSSÕES**

A partir das entrevistas realizadas, verificamos que há uma variedade de rotas percorridas até o Brasil. Na mesma época, dois entrevistados fizeram rotas diferentes, uma rota com voo direto da República Dominicana e outra rota passando por Equador e Peru. As rotas, como afirmamos anteriormente, dependem das políticas migratórias dos países, ou seja, as dificuldades e as facilidades para conseguir os documentos exigidos para migrantes. Quando a política migratória acolhe os migrantes, a probabilidade da ação de coiotes e atravessadores diminui, pois não há riscos para chegar ao país. Quando há dificuldades para entrar no país, a presença de coiotes pode aumentar, justamente pelos riscos enfrentados no percurso e também na chegada ao país. Outro fator que também influencia no estabelecimento de rotas é o conhecimento acerca das rotas possíveis, dos lugares e do país de destino, geralmente fornecido pelas redes sociais que são construídas no campo migratório. Sendo assim, no mesmo período, mesmo havendo rotas mais seguras, práticas e rápidas, é possível encontrarmos migrantes que fizeram o percurso com maior risco e maior duração de tempo.

No que se refere à educação e ao trabalho, todos os entrevistados até o momento possuem ou estavam cursando o ensino superior no Haiti, e aqui no Brasil entram no mercado de trabalho realizando trabalhos informais, como a função de carregador de caixas na Central Estadual de Abastecimento (CEASA) e a função de carregador de móveis em uma loja. Nenhum dos entrevistados com curso superior trabalha na respectiva área de formação, o que nos indica um hiato entre a formação no Haiti e os trabalhos realizados inicialmente no Brasil. A entrada no mercado de trabalho no Brasil, no caso específico da Região metropolitana de Belo Horizonte<sup>10</sup>, dá-se via informalidade. São trabalhos que geralmente não exigem formação específica e nenhuma experiência. Do ponto de vista dos direitos trabalhistas, o

---

<sup>10</sup> Nas regiões Sul e Centro-Oeste do país ou de Minas Gerais, com a presença de frigoríficos, a entrada no mercado de trabalho pode ser via trabalho formal nesses espaços.

trabalho formal pretende fornecer proteção ao trabalhador no trabalho e na relação com o empregador, e o trabalho informal caracteriza-se pela ausência de proteção do trabalhador nessas relações. A informalidade confere uma variabilidade de trabalhos e regulações (ALVES E TAVARES, 2006) e sua descrição e compreensão, de acordo com Sato (2013), “não significa enaltecer ou romantizar a precariedade desses trabalhos não regulados e não protegidos. Reconhecer sua existência significa reconhecer a desigualdade de direitos sociais (trabalhistas e previdenciários)” (p.108). Tais estudos podem auxiliar na formulação de políticas públicas destinadas ao migrante que tenham como prioridade o trabalho. Em alguns casos, a relação formal de trabalho, concretizada na carteira de trabalho, não impede violações dos direitos trabalhistas, conforme relatos de alguns haitianos entrevistados.

Todos os entrevistados querem estudar, seja fazendo outra graduação, seja fazendo uma pós-graduação. É importante destacar que a educação também está entre as motivações da migração para o Brasil, pois a ideia de conseguir facilmente estudar em uma universidade atraiu os entrevistados. A realidade com a qual se depararam, no entanto, é que a revalidação do diploma se constitui como uma barreira para a continuação dos estudos no Brasil. Apesar dos esforços de algumas universidades com programas específicos para migrantes (Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, Universidade Federal do Paraná – UFPR e Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA), o custo alto para a revalidação dos diplomas e para o acesso à universidade adia o objetivo de estudar no Brasil.

Em relação aos planos para o futuro, os entrevistados pretendem traçar caminhos diferentes. Um dos caminhos é voltar para o Haiti após fazer um curso superior. De acordo com os entrevistados, “no país valorizam quem estuda fora” (Entrevistado 4)<sup>11</sup>. Outra questão refere-se à dimensão política de auxiliar na reconstrução do país pós-terremoto que agravou ainda mais a situação socioeconômica do Haiti. Outro caminho apresentado por um dos entrevistados foi a permanência e a vinda da família para o Brasil, pois mesmo não trabalhando na sua área de formação, a vida no Brasil poderia ser melhor que no Haiti e os filhos teriam a oportunidade de estudar.

E um último caminho que aparece enquanto possibilidade de futuro é a migração para outro país (Alemanha, Estados Unidos ou França), países que possuem atualmente uma rigorosa política na concessão de vistos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descrição e a compreensão acerca das dimensões psicossociais das trajetórias de trabalho de haitianos na região metropolitana de Belo Horizonte ampliam a visibilidade das questões migratórias no Brasil, sugerindo a migração

---

<sup>11</sup> Entrevista de pesquisa. Entrevistadora: Carolyne Reis Barros. Belo Horizonte, 2015.

como pauta para o campo dos Direitos Humanos. Também nos auxilia a questionar as políticas que se amparam no trabalho formal como solução para a migração, encarando-a como um problema. É necessário entendermos que a migração não é crime e não é problema, ela constitui-se enquanto atividade humana e possui fluxos que variam de acordo com influências: ambientais, políticas, subjetivas, econômicas, sociais. No sistema capitalista, alguns fluxos migratórios são geridos e gestados por esse modo de produção a partir de processos que ampliam a desigualdade social e o lucro.

A vinda de migrantes haitianos para o Brasil é um desafio para um país que sofre com o mito da democracia racial e o racismo estrutural. Requer construções de políticas públicas que incluam a migração enquanto temática que perpassa a constituição e o futuro do Brasil, criando condições para que a educação seja universal e acessível. E de políticas que sejam pautadas a partir da realidade vivenciada pelos migrantes vulnerabilizados pela sua origem.

Uma iniciativa brasileira que pode ajudar a fortalecer uma política menos punitiva e excludente refere-se à realização da 1ª Conferência Nacional de Migração e Refúgio, na tentativa de possibilitar a construção de uma política migratória nacional. A Conferência foi realizada em 2014 e contou com a participação de membros de serviços públicos, representantes da sociedade civil, universidades, migrantes de 30 nacionalidades e 21 Estados brasileiros. Deve-se destacar também a PL 2516/2015, em tramitação, que se propõe a substituir o Estatuto do Estrangeiro e que reforça o deslocamento da questão migratória da esfera penal, da segurança pública, para a esfera da garantia de direitos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, M. A; TAVARES, M. A. A dupla face da informalidade do trabalho: “autonomia” ou precarização. In: ANTUNES, Ricardo(Org). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANGLADE, G. **Les haïtiens dans le monde**.2005. Disponível em: <<http://ile-en-ile.org/georges-anglade-les-haitiens-dans-le-monde>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

COHEN, R. Globalização, migração internacional e cosmopolitismo cotidiano. In: BARRETO, Antônio(Coord.) **Globalização e Migrações**. Lisboa: ICS, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO (CNIg). **Relatório do Projeto “Estudos sobre a migração haitiana ao Brasil e diálogo**

**bilateral.** 2014. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4AC03DE1014AE84BF2956CB6/Pesquisa%20do%20Projeto%20%E2%80%9CEstudos%20sobre%20a%20Migra%C3%A7%C3%A3o%20Haitiana%20ao%20Brasil%20e%20Di%C3%A1logo%20Bilateral%E2%80%9D.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

COSTA, G. Haitianos em Manaus. Dois anos de imigração – e agora! **Travessia** – Revista do Migrante, n.70, jan./jun. 2012.

DORINO, A. **Envuedel’action:** Portait dela CommunautéHaïtienneau Québec. Document du SJRM de la Province de CanadaFrançais. 2009. Disponível em: <[http://www.cjf.qc.ca/userfiles/file/Haiti\\_Portrait-pour-action.pdf](http://www.cjf.qc.ca/userfiles/file/Haiti_Portrait-pour-action.pdf)> Acesso em: 08 ago. 2016.

FARIA, A. V. **A Diáspora Haitiana para o Brasil:** o novo fluxo migratório (2010-2012), 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

HANDERSON, J. **Diáspora: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa.** 2015. Tese (Doutorado em Antropologia Social) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna.** 13.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista Do Espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

MARCELINO, P. (ed.) **Si proches et si lointaines.** Les diaspores haïtiennes aux Caraïbes. Bruxelas: Observatoire ACP sur les Migrations/ Organisation internationale pour les migrations (OIM), 2013.

NIETO, C. **Migración haitiana a Brasil:** redes migratorias y espacio social transnacional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Relatório de Desenvolvimento Humano.**2009. Ultrapassar Barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2009-portuguese-summary.pdf>>Acesso em: 08 ago. 2016.

PÓVOANETO, H. Território e mobilidade: barreiras físicas como dispositivos

de política migratória na atualidade. In: NATAL, Jorge (org.), **Território e Planejamento**. Rio de Janeiro: Letra Capital/IPPUR, 2011.

PÓVOA-NETO, H. Migrações internas e mobilidade do trabalho no Brasil atual. In: **Experimental**, n. 2, p. 11-24, 1997.

SAINT-HUBERT, F. La Migration Haïtienne, un défi à relever. **Migration Policy Practice**, v. II, n. 2, apr./may. Genebra: OIM, 2012.

SALIM, C. A. Migração: o fato e a controvérsia teórica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 8, 1992, São Paulo. **Anais**. Campinas: ABEP, 1992.

SANTOS, M. **O trabalho do Geógrafo no terceiro mundo**. São Paulo: Hucitec, 1978. SATO, L. Recuperando o tempo perdido: a psicologia e o trabalho não regulado. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v.16, n. spe., p.99-110, 2013.

TELEMAQUE, J. **Imigração haitiana na mídia brasileira: entre fatos e representações**. 2012. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social – Publicidade e Propaganda.). Universidade Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

VAINER, C. B. Estado e migrações no Brasil. Anotações para uma história das políticas migratórias. **Travessia** – Revista do Migrante, v. 36, p.15-32, 2000.

VAINER, C. B. Trabalho, espaço e estado: questionando a questão migratória. **Cadernos PUR**, v.1, n. 1, p.6-43, 1984.



# DA TUTELA PENAL DO AMBIENTE COMO EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE TERCEIRA GERAÇÃO E O NOVO POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DA RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA

Michel Wencland Reiss<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A tutela jurídica do ambiente se encontra incluída entre os chamados direitos humanos de terceira geração. Assim, considerando sua imensa importância, inclusive com assento constitucional, justifica-se que a proteção ao ambiente também seja levada a cabo inclusive pelo Direito Penal – em que pesem as dificuldades de conciliação de tal ramo do direito com as necessidades atuais do direito ambiental.

É nesse contexto que surge a responsabilidade penal da pessoa jurídica para lesões ambientais, prevista expressamente no art. 225, § 3º, da Constituição. Entretanto, considerando que o Direito Penal se estrutura sobre a ideia de conduta humana, surge grande celeuma doutrinária acerca de tal responsabilização. Já a jurisprudência se orientou no seguinte sentido: é possível responsabilizar a pessoa jurídica desde que haja imputação sobre ser humano que tenha realizado conduta criminal. É o que se convencionou chamar de teoria da dupla imputação.

Ocorre que, em julgado de 06 de agosto de 2013, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal entendeu que a aplicação do já mencionado art. 225, § 3º, da Constituição, ao prever a responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais, não a condiciona à imputação criminal do ser humano. Sendo assim, não faria sentido a já mencionada “teoria da dupla imputação”, eis que a pessoa jurídica poderia ser

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Ciências Penais pela UFMG e Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara. E-mail: michel@mrladvocacia.com.br

responsabilizada isoladamente. Trata-se do Recurso Extraordinário (RE) 548.181, publicado em 30 de outubro de 2014.

Assim, o presente estudo pretende examinar o novo posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no tocante a tal discussão, que envolve um verdadeiro reposicionamento do Direito Penal em questões ambientais.

## **DA TUTELA PENAL COMO EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE TERCEIRA GERAÇÃO**

Após a consagração dos chamados direitos humanos ou fundamentais de primeira geração (ou dimensão), de cunho liberal e fundado em direitos civis e políticos; dos direitos de segunda geração, baseados na igualdade e fundados em questões sociais, econômicas e culturais; surgem finalmente os direitos humanos de terceira geração, também chamados de direitos fundamentais “do gênero humano” ou direitos fundamentais “do homem solidário”.<sup>2</sup>

Fensterseifer afirma que estes possuem

um conteúdo de universalidade não como projeção, mas como compactuação, comunhão, como direitos de solidariedade, vinculados ao desenvolvimento, à paz internacional, ao meio ambiente saudável, à comunicação. (FENSTERSEIFER, 2008, p.146).

Ainda segundo tal autor, entre tais direitos tem ganhado destaque o ambiente, chegando ao ponto de se falar na configuração de um Estado Socioambiental de Direito (FENSTERSEIFER, 2008). Já Borges (1998) fala em “cidadania ecológica”, que por sua vez “coincide com a luta por uma democracia material” (p.27-28).

As grandes características dos direitos humanos de terceira geração são sua titularidade “difusa e coletiva, revelando um conteúdo altamente humanista e universal” (FENSTERSEIFER, 2008, p. 149). Borges (1998) defende que essa nova realidade histórica gera a “superação do modelo jurídico estruturado sobre uma concepção patrimonialista de juridicização de interesses e sua substituição por um paradigma ecológico” (p.21).

Já a consagração da tutela do ambiente nos textos constitucionais só começa a surgir em meados da década de 70 do século passado, como consequência da Conferência de Estocolmo, e passa ser uma “irresistível tendência internacional” (BENJAMIN, 2007, p.5-6).<sup>3,4</sup>

---

2 Conferir Fensterseifer (2008) e Bobbio (1992).

3 Segundo Fensterseifer (2008, p.148), “a Declaração de Estocolmo de 1972 das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano constituiu-se do marco histórico-inicial da proteção ambiental, projetando pela primeira vez no horizonte jurídico, especialmente no âmbito do direito internacional, a ideia em torno de um direito fundamental ao ambiente, tornando a qualidade do ambiente como elemento essencial para uma vida humana com qualidade e bem-estar”.

4 Sobre a constitucionalização do ambiente, conferir Fensterseifer (2008, p. 152 e segs.).

Isso se refletiu no processo constitucional brasileiro, levado a cabo na década de 1980, culminando com a inclusão do ambiente no Capítulo VI do Título VIII da Constituição de 1988, relativo à Ordem Social.

Assim dispõe o art. 225 do texto constitucional brasileiro:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, s.p.).

Trata-se do que Benjamin (2007, p.19) denominou de “ecologização da Constituição”. Fensterseifer (2008) inclusive menciona que o direito fundamental ao ambiente foi elevado à categoria de cláusula pétrea no sistema constitucional brasileiro.

Ainda mais destaque merece o § 3º de tal norma, que por sua vez exige que o ambiente mereça tutela inclusive do direito penal:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, 1988, s.p.).

Ressalte-se que o direito penal prevê sanções drásticas, especialmente a pena privativa de liberdade. Por tal razão, exige-se que sejam obedecidas uma série de garantias fundamentais, de forma a limitar o poder punitivo estatal. Caso contrário, estaria aberto espaço para excessos estatais. É nesse contexto que surge o princípio da intervenção mínima. Segundo Toledo (1999), o direito penal tem “caráter limitado”, e sua intervenção está condicionada “à importância ou gravidade da lesão” (p.14). Por outro lado, a partir do instante em que a própria Constituição já exige expressamente a aplicação de sanções penais, o ambiente recebe então o status de bem jurídico-penal.<sup>5</sup>

A grande peculiaridade da discussão não está na intervenção penal para casos de lesões ambientais efetivamente importantes e graves – nos dizeres de Toledo (1999) –, mas sim na utilização do direito penal para a responsabilização da pessoa jurídica. É o que será examinado a seguir.

## **DA RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA**

### **Considerações Iniciais – Do direito penal de “segunda velocidade”**

O direito penal, historicamente, foi pensado e estruturado para proteger bens

---

<sup>5</sup> Conferir Prado (1997).

jurídicos individuais e tradicionais, como vida, honra, liberdade e patrimônio. Além disso, é baseado essencialmente na ameaça de aplicação da pena privativa de liberdade. Sanchéz (2002) fala num direito penal “mínimo e rígido”, que ele convencionou chamar de “direito penal de primeira velocidade” ou “direito penal nuclear” (p.144-145).

Entretanto, esse direito penal tradicional não possui condições de lidar com o fenômeno denominado “sociedade de risco”. Segundo Beck:

os riscos não são uma invenção moderna. Quem – como Colombo – saiu em busca de novas terras e continentes por descobrir assumiu riscos. Estes eram, porém, riscos **peçoais**, não situações de ameaça global, como as que surgem para toda a humanidade como a fissão nuclear ou com o acúmulo de lixo nuclear. A palavra ‘risco’ tinha, no contexto daquela época, um tom de ousadia e aventura, e não o da possível autodestruição da Terra. (BECK, 2010, p.25, grifo do autor).

A existência de uma sociedade de risco nos dias de hoje não pode ser questionada. Como afirmam Leite e Moreira (2010): “Vivemos numa sociedade de risco. Nela transparecem as incertezas e a falta de compreensão com relação ao futuro da humanidade e às consequências do desenvolvimento científico e tecnológico” (p.107).

É este o novo contexto com o qual o direito penal precisa lidar. Isto porque, ainda segundo Leite e Moreira (2010), exige-se uma superação do modelo jurídico tradicional. Afirmam os autores que “normas existentes já não são capazes de controlar os riscos da atualidade e, paralelamente, as que são elaboradas dão sequência ao modelo de regulação ambiental típico da sociedade industrial” (2010, p.110).

Como já foi dito, o direito penal tradicional, ou de “primeira velocidade”, não foi pensado para lidar com o risco, sendo necessário repensá-lo. Afinal, a proteção de bens jurídicos essencialmente individuais não conseguiria enfrentar esse fenômeno universal e de resultados imensuráveis. É com base em tal constatação que Bottini (2007) afirma: “A assunção do risco como elemento nuclear da organização social lhe confere uma dinâmica peculiar, que permite inferir o novo papel do direito penal e dos demais discursos jurídicos que nela se produzem” (p.29). Já Sánchez (2002) chega a afirmar que o processo de expansão atual de criminalização tornaria impossível voltar “ao velho e bom direito penal liberal” (p.136).

É nesse contexto que Sanchéz (2002) retrata a expansão do direito penal em sociedades pós-industriais, criando o chamado “direito penal de segunda velocidade”. Aqui se romperia o direito penal “mínimo e rígido” para um direito penal “amplo e flexível” (SANCHEZ, 2002, p.145). Isso viabilizaria a incriminação de condutas que colocam em risco bens metaindividuais, ainda que fosse necessário relativizar alguns critérios de imputação – extremamente rígidos – estabelecidos pelo

direito penal tradicional. Entretanto, ainda segundo Sánchez, “a ausência de penas ‘corporais’ permitiria flexibilizar o modelo de imputação” (2002, p.147).

Tratando-se da tutela do ambiente e, como já foi acima dito, a necessidade de incriminação chega a ser uma exigência constitucional.<sup>6</sup> Entretanto, como o direito penal tradicional não conseguiria lidar com um bem tão complexo como o ambiente, torna-se necessário utilizar novas técnicas de incriminação. A responsabilidade penal da pessoa jurídica em questões ambientais é um dos principais exemplos.<sup>7</sup>

## **Da controvérsia acerca das normas que tratam da responsabilidade penal da pessoa jurídica**

Ao se tratar da tutela penal do ambiente, tema dos mais interessantes é a responsabilidade penal da pessoa jurídica. A doutrina penal tradicional baseia sua análise no princípio do *societas delinquere non potest*, ou seja, as pessoas jurídicas não podem delinquir e não são responsabilizadas criminalmente (SALES, 1993; BELLO FILHO, 2004). Ou seja, a responsabilização da pessoa jurídica deve se dar em outros ramos do ordenamento, mas não no âmbito penal. Em dissertação sobre o sujeito ativo de crimes no Direito Penal, Sales (1993) afirma logo no início de seu estudo: “Em todos os tipos penais vive um sujeito ativo. Este é o ser humano, a pessoa natural” (p.17).<sup>8</sup>

Por outro lado, Benjamin (2000) relata a existência de uma “tendência ampliadora dos sujeitos passíveis de incriminação penal” (p.32) – reflexo do já tratado “direito penal de segunda velocidade” –, sendo que, em tal contexto, surge a responsabilidade penal da pessoa jurídica. Isso porque haveria uma manifesta dificuldade em se responsabilizar individualmente os seres humanos responsáveis pelas grandes lesões ambientais, que muitas vezes agem em benefício de pessoas jurídicas, e ainda contando com o “escudo” oferecido por estas.<sup>9</sup> Dessa forma, Lecey (2003) conclui que a efetiva tutela penal do ambiente passa pela responsabilidade penal da pessoa jurídica.

Os reclamos por essa tendência, exposta por Benjamin (2000), tornaram possível que a norma fosse acolhida no processo constituinte. Isto porque o art. 225, § 3º, da Constituição, já transcrito, passou a admiti-la. Finalmente, quase dez anos após a promulgação do texto constitucional, surge a Lei 9503/98 – chamada de Lei dos Crimes Ambientais –, que positivou de forma ainda mais expressa a responsabi-

---

6 Nesse sentido, tem-se o § 3º do art. 225 da Constituição, anteriormente referido.

7 Também é possível mencionar a criação de crimes de perigo abstrato e ainda o excesso de normas penais em branco. Entretanto, o enfrentamento destas técnicas de incriminação, extremamente presentes no chamado “direito pena de segunda velocidade”, ultrapassaria os limites deste artigo.

8 Entretanto, Sales reconhece a existência de uma tendência de revisão do “velho princípio” do *societas delinquere non potest* (1993, p.28).

9 Nesse sentido, conferir Lecey (2003, p.2398).

lidade penal da pessoa jurídica.<sup>10</sup>

É o caso de se registrar que a doutrina penal tradicional, além de invocar o já mencionado princípio do *societas delinquere non potest*, questiona tais normas (a constitucional e a legal), invocando os princípios da culpabilidade (SILVA, 2003; SALES, 1993; PRADO, 2012), da responsabilidade pessoal ou pessoalidade da pena (SILVA, 2003; SALES, 1993), individualização da pena (SILVA, 2003) e intervenção mínima (SILVA, 2003), todos de índole constitucional. Além disso, também se questiona a capacidade de ação da pessoa jurídica, verdadeiro fundamento para a imputação criminal e lastreada na consciência e vontade do sujeito ativo (SILVA, 2003; PRADO, 2012).

Tais argumentos foram muito bem resumidos na seguinte conclusão de Prado, ao tratar do art. 3º da Lei dos Crimes Ambientais:

(...) diante da configuração do ordenamento jurídico brasileiro – em especial do subsistema penal – e dos princípios constitucionais penais (v.g., princípio da personalidade das penas, da culpabilidade, da intervenção mínima) que o regem e que são reafirmados pela vigência daquele, fica extremamente difícil não admitir a inconstitucionalidade desse artigo, exemplo claro de responsabilidade penal **objetiva**. (PRADO, 2012, p.144, grifo do autor).

Preocupada em efetivar a tutela penal do ambiente e, ainda, em respeitar os princípios constitucionais-penais já mencionados, a jurisprudência, nos últimos anos, de uma maneira geral, passou a adotar o posicionamento oriundo do Superior Tribunal de Justiça, que aplicou o que se convencionou chamar de “teoria da dupla imputação”. Tal entendimento defende que só se poderia imputar responsabilidade penal à pessoa jurídica caso se impute responsabilidade penal ao ser humano por ter realizado conduta humana criminosas.

Tal entendimento tem como origem o Recurso Especial 564960/SC, relatado pelo Ministro e acompanhado pelos demais Ministros da 5ª Turma.<sup>11</sup>No referido

10 A ementa de tal Lei é a seguinte: “Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”. Já o art. 3º assim prevê: “Art. 3º. As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade”(BRASIL, 1998).

11 Julgado em 02/06/2005, DJ 13/06/2005, p. 331. Sua ementa é a seguinte: “CRIMINAL. CRIME AMBIENTAL PRATICADO POR PESSOA JURÍDICA.RESPONSABILIZAÇÃO PENAL DO ENTE COLETIVO. POSSIBILIDADE. PREVISÃO CONSTITUCIONAL REGULAMENTADA POR LEI FEDERAL. OPÇÃO POLÍTICA DO LEGISLADOR. FORMA DE PREVENÇÃO DE DANOS AO MEIO-AMBIENTE. CAPACIDADE DE AÇÃO. EXISTÊNCIA JURÍDICA. ATUAÇÃO DOS ADMINISTRADORES EM NOME E PROVEITO DA PESSOA JURÍDICA. CULPABILIDADE COMO RESPONSABILIDADE SOCIAL. CO-RESPONSABILIDADE. PENAS ADAPTADAS À NATUREZA JURÍDICA DO ENTE COLETIVO. RECURSO PROVIDO. I. Hipótese em que pessoa jurídica de direito privado, juntamente com dois administradores, foi denunciada por crime ambiental, consubstanciado em causar poluição em leito de um rio, através de lançamento de resíduos, tais como, graxas, óleo, lodo, areia e produtos químicos, resultantes da atividade do estabelecimento comercial. II. A Lei ambiental, regulamentando preceito constitucional, passou a prever, de forma inequívoca, a possibilidade de penalização criminal das pessoas jurídicas por danos ao meio-ambiente. III. A responsabilização penal da pessoa jurídica pela prática

julgado, assim consignou o Ministro Relator:

É incabível, de fato, a aplicação da teoria do delito tradicional à pessoa jurídica, o que não pode ser considerado um obstáculo à sua responsabilização, pois o direito é uma ciência dinâmica, cujos conceitos jurídicos variam de acordo com um critério normativo e não naturalístico. [...] Assim, se a pessoa jurídica tem existência própria no ordenamento jurídico e pratica atos no meio social, poderá vir a praticar condutas típicas e, portanto, ser passível de responsabilização penal, tal como ocorre na esfera cível. (BRASIL, 2005, p. 9).

Já o ponto de maior destaque no precedente é a adoção da ideia de “culpabilidade social”<sup>12</sup>:

Na sua concepção clássica, não há como se atribuir culpabilidade à pessoa jurídica. Modernamente, no entanto, a culpabilidade nada mais é do que a responsabilidade social e a culpabilidade da pessoa jurídica, neste contexto, limita-se à vontade do seu administrador ao agir em seu nome e proveito. (BRASIL, 2005, p. 10).

O acórdão refuta a alegada ofensa ao princípio da pessoalidade da pena da seguinte forma: “... é incontroversa a existência de duas pessoas distintas: uma física - que de qualquer forma contribui para a prática do delito - e uma jurídica, cada qual recebendo a punição de forma individualizada, decorrente de sua atividade lesiva”<sup>13</sup>.

---

de delitos ambientais advém de uma escolha política, como forma não apenas de punição das condutas lesivas ao meio-ambiente, mas como forma mesmo de prevenção geral e especial. IV. A imputação penal às pessoas jurídicas encontra barreiras na suposta incapacidade de praticarem uma ação de relevância penal, de serem culpáveis e de sofrerem penalidades. V. Se a pessoa jurídica tem existência própria no ordenamento jurídico e pratica atos no meio social através da atuação de seus administradores, poderá vir a praticar condutas típicas e, portanto, ser passível de responsabilização penal. VI. A culpabilidade, no conceito moderno, é a responsabilidade social, e a culpabilidade da pessoa jurídica, neste contexto, limita-se à vontade do seu administrador ao agir em seu nome e proveito. VII. A pessoa jurídica só pode ser responsabilizada quando houver intervenção de uma pessoa física, que atua em nome e em benefício do ente moral. VIII. “De qualquer modo, a pessoa jurídica deve ser beneficiária direta ou indiretamente pela conduta praticada por decisão do seu representante legal ou contratual ou de seu órgão colegiado.” IX. A atuação do colegiado em nome e proveito da pessoa jurídica é a própria vontade da empresa. A co-participação prevê que todos os envolvidos no evento delituoso serão responsabilizados na medida de sua culpabilidade. X. A Lei Ambiental previu para as pessoas jurídicas penas autônomas de multas, de prestação de serviços à comunidade, restritivas de direitos, liquidação forçada e desconsideração da pessoa jurídica, todas adaptadas à sua natureza jurídica. XI. Não há ofensa ao princípio constitucional de que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado...”, pois é incontroversa a existência de duas pessoas distintas: uma física - que de qualquer forma contribui para a prática do delito - e uma jurídica, cada qual recebendo a punição de forma individualizada, decorrente de sua atividade lesiva. XII. A denúncia oferecida contra a pessoa jurídica de direito privado deve ser acolhida, diante de sua legitimidade para figurar no polo passivo da relação processual-penal. XIII. Recurso provido, nos termos do voto do Relator.” (BRASIL, 2005, p. 1-2).

12 Prado questiona a ideia de “culpabilidade social”, eis que estaria baseada numa ficção. Afirma o autor: “Isso significaria, portanto, fundamentar a culpabilidade em fato **alheio** – culpabilidade **presumida** –, porque a responsabilidade da pessoa jurídica estaria baseada na imputação do fato culpável de seu órgão ou representante, em uma violação flagrante do princípio da culpabilidade” (PRADO, 2012, p.122, grifo do autor).

13 Há ainda outras considerações no acórdão acerca da inexistência de ofensa ao princípio da pessoalidade das penas: “Essa regra, como bem se sabe, veio como forma de salvaguardar os familiares dos condenados dos reflexos da

A conclusão do Min. Relator merece ser transcrita:

Não obstante alguns obstáculos a serem superados, a responsabilização penal da pessoa jurídica é um preceito constitucional, posteriormente estabelecido, de forma evidente, na Lei ambiental, de modo que não pode ser ignorado.

Dificuldades teóricas para sua implementação existem, mas não podem configurar obstáculos para sua aplicabilidade prática, na medida em que o direito é uma ciência dinâmica, cujas adaptações serão realizadas com o fim de dar sustentação à opção política do legislador. (BRASIL, 2005, p. 12).

Entretanto, o julgado ressalva que “não se pode compreender a responsabilização do ente moral dissociada da atuação de uma pessoa física, que age com elemento subjetivo próprio (dolo ou culpa)” (BRASIL, 2005, p. 10). Assim, “a pessoa jurídica, repita-se, só pode ser responsabilizada quando houver intervenção de uma pessoa física, que atua em nome e em benefício do ente moral” (BRASIL, 2005, p. 10-11).

## O novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal

Dando ainda maior alcance e efetividade ao art. 225, § 3º, da Constituição, cabe destacar um julgado de 06 de agosto de 2013 da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, publicado em 30 de outubro de 2014. Trata-se do RE 548.181, relatado pela Ministra Rosa Weber, em que foi provido recurso extraordinário do Ministério Público Federal contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça, que, por sua vez, havia provido recurso ordinário em mandado de segurança e, em síntese, determinou o trancamento de ação penal instaurada contra a pessoa jurídica Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás.<sup>14</sup>Portanto, aplicou a teoria da “dupla imputação”, em consonância

---

condenação penal. Ora, não se pode negar o fato de que sempre que alguém sofre uma condenação, a pena aplicada pode vir a atingir, indiretamente, pessoas estranhas ou ligadas ao apenado, embora não relacionadas com o evento delituoso. Exemplos disso são os parentes ou cônjuges do condenado, quando o mesmo não puder garantir o sustento da família enquanto se encontrar preso, ou mesmo quando não puder efetuar o pagamento de eventual pena de multa. Da mesma forma ocorre com a pessoa jurídica. A penalidade a ela imposta afetará de alguma maneira os seus sócios e empregados e até consumidores e fornecedores, sem que isso implique em violação à regra constitucional. Não se pode deixar de lembrar que o referido dispositivo trouxe uma exceção à regra da não transposição da pena, consubstanciada na extensão, aos sucessores do condenado, do perdimento de bens” (BRASIL, 2005, p. 12).

14 A ementa do julgado é o seguinte: “RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO PROCESSUAL PENAL. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA. POSSIBILIDADE. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. INÉPCIA DA DENÚNCIA. OCORRÊNCIA. 1. Admitida a responsabilização penal da pessoa jurídica, por força de sua previsão constitucional, requisita a *actiopoenalis*, para a sua possibilidade, a imputação simultânea da pessoa moral e da pessoa física que, mediata ou imediatamente, no exercício de sua qualidade ou atribuição conferida pelo estatuto social, pratique o fato-crime, atendendo-se, assim,



com a jurisprudência já consolidada daquele Tribunal. Inconformada, recorreu a acusação.

Por ocasião do julgamento do recurso extraordinário, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal entendeu que a aplicação do art. 225, § 3º, da Constituição, ao prever a responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais, não a condiciona à imputação criminal do ser humano. Assim, não faria sentido a já mencionada “teoria da dupla imputação”, eis que a pessoa jurídica poderia ser responsabilizada isoladamente.

A ementa do julgado é a seguinte:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. CONDICIONAMENTO DA AÇÃO PENAL À IDENTIFICAÇÃO E À PERSECUÇÃO CONCOMITANTE DA PESSOA FÍSICA QUE NÃO ENCONTRA AMPARO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação. 2. As organizações corporativas complexas da atualidade se caracterizam pela descentralização e distribuição de atribuições e responsabilidades, sendo inerentes, a esta realidade, as dificuldades para imputar o fato ilícito a uma pessoa concreta. 3. Condicionar a aplicação do art. 225, §3º, da Carta Política a uma concreta imputação também a pessoa física implica indevida restrição da norma constitucional, expressa a intenção do constituinte originário não apenas de ampliar o alcance das sanções penais, mas também de evitar a impunidade pelos crimes ambientais frente às imensas dificuldades de individualização dos responsáveis internamente às corporações, além de reforçar a tutela do bem jurídico ambiental. 4. A identificação dos setores e agentes internos da empresa determinantes da produção do fato ilícito tem relevância e deve ser buscada no caso concreto como forma de esclarecer se esses indivíduos ou órgãos atuaram ou deliberaram no exercício regular de suas atribuições internas à sociedade, e ainda para verificar se a atuação se deu no interesse ou em benefício da entidade coletiva. Tal esclarecimento, relevante para fins de imputar determinado delito à pessoa jurídica, não se confunde, todavia, com subordinar a responsabilização da pessoa jurídica à responsabilização conjunta e cumulativa das pessoas físicas envolvidas. Em não raras oportunidades, as responsabilidades internas pelo fato estarão diluídas ou parcializadas de tal modo que não permitirão a imputação de responsabilidade penal individual. 5. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte conhecida, provido. (BRASIL, 2014, p. 1-2).<sup>15</sup>

---

ao princípio do *nullumcriminsineactio* humana. 2. Excluída a imputação aos dirigentes responsáveis pelas condutas incriminadas, o trancamento da ação penal, relativamente à pessoa jurídica, é de rigor. 3. Recurso provido. Ordem de *habeas corpus* concedida de ofício” (RMS 16696/PR, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, julgado em 09/02/2006, DJ 13/03/2006, p. 373). Percebe-se que tal julgado aplicou a já mencionada “teoria da dupla imputação”.

15 O Informativo 714 do STF destacou ainda a posição de alguns Ministros que discordaram da posição majoritária: “Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Luiz Fux, que negavam provimento ao extraordinário. Afirmavam que o art. 225, § 3º, da CF não teria criado a responsabilidade penal da pessoa jurídica. Para o Min. Luiz Fux, a mencionada

A propósito, tal entendimento já foi inclusive mencionado em julgado do Superior Tribunal de Justiça de abril de 2014 – ou seja, antes mesmo da publicação do acórdão pelo Supremo Tribunal, o que só ocorreu em outubro daquele ano.<sup>16</sup>

A título de conclusão, cabe mencionar a lição de Prado (2012, p.135), para quem a responsabilidade penal da pessoa jurídica é uma “realidade de direito positivo”, apesar da reticência dos doutrinadores do Direito Penal, a quem “só o futuro poderá dar a verdadeira resposta”.

## **Da ineficácia da tutela penal do ambiente tratando-se de responsabilidade de pessoa jurídica**

Não se pode perder de vista que o único intuito da discussão acima apresentada é a busca pela efetivação da tutela jurídica do ambiente. Dessa forma, falar em intervenção penal, e, ainda, em responsabilidade penal da pessoa jurídica, implica na preocupação em proporcionar uma adequada e efetiva proteção ao mencionado bem jurídico.

Por outro lado, o que aqui se questiona é a efetividade da intervenção penal. Nesse contexto, cabe destacar que todo o ordenamento jurídico penal é estruturado em condutas humanas ilícitas, e na responsabilização do ser humano, aplicando-lhe as sanções mais drásticas do ordenamento jurídico. Portanto, não se tem um sistema normativo pensado para a responsabilização da pessoa jurídica.

É por tal razão que a utilização do direito penal para tratar desses casos acaba por diminuir a efetividade da tutela do ambiente. Seria muito mais lógico que fossem aplicadas sanções de natureza administrativa para as pessoas jurídicas – sanções essas que são extremamente drásticas e ainda aplicadas com grande celeridade, considerando a desnecessidade de intervenção do sistema judiciário.

Ademais, a própria natureza das sanções chamadas de “penais” aplicadas às pessoas jurídicas previstas nos arts. 21 a 23 da Lei 9503/98 é essencialmente admi-

---

regra constitucional, ao afirmar que os ilícitos ambientais sujeitariam ‘os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas’, teria apenas imposto sanções administrativas às pessoas jurídicas. Discorria, ainda, que o art. 5º, XLV, da CF teria trazido o princípio da pessoalidade da pena, o que vedaria qualquer exegese a implicar a responsabilidade penal da pessoa jurídica. Por fim, reputava que a pena visaria à ressocialização, o que tornaria impossível o seu alcance em relação às pessoas jurídicas”. (BRASIL, 2013, p. 6)

16 “A pessoa jurídica também denunciada deve permanecer no polo passivo da ação penal. Alerta-se, em *obiter dictum*, que a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu que a necessidade de dupla imputação nos crimes ambientais viola o disposto no art. 225, 3º, da Constituição Federal (RE 548.818 Agr/PR, 1ª Turma, Rel. Min. ROSA WEBER, Informativo n.º 714/STF)” (STJ – HC 248.073/MT, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 01/04/2014, DJe 10/04/2014 – ementa parcial). Apenas se registre que, em tal julgado, o Superior Tribunal de Justiça manteve a acusação contra as pessoas físicas denunciadas e, consequentemente, também contra a pessoa jurídica, sendo denegada a ordem de *habeas corpus*. Entretanto, o julgado, ainda assim, fez questão de registrar o que foi decidido pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal no RE 548.181. É o caso de se mencionar a existência de erro material na ementa do julgado do Superior Tribunal de Justiça – que, equivocadamente, registrou o “RE 548.818”, e não a numeração correta do precedente, acima citada. (BRASIL, 2014)

nistrativa.<sup>17</sup> Não se consegue perceber uma “essência penal”; na verdade, de direito penal a sanção só possui o nome. Afinal, aplicar sanções como multas, suspensão de atividade, interdição e proibição de contratar com o poder público envolvem questões eminentemente administrativas.

Isso faz com que o direito penal seja utilizado de forma puramente simbólica, e conseqüentemente acabe por perder sua efetividade. A tutela do ambiente seria feita de forma muito mais eficaz caso se reconhecesse expressamente que o direito administrativo tem condições de responsabilizar a pessoa jurídica de forma célere e drástica – ao invés de se socorrer num caráter simbólico do direito penal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo tratou de examinar que o meio ambiente se encontra previsto dentre os chamados direitos humanos de terceira geração, de caráter difuso e fundados numa ideia de solidariedade. É nesse contexto que tal bem jurídico passou por um processo internacional de constitucionalização, inclusive no Brasil, como se percebe numa análise, anteriormente apresentada, do art. 225 da Constituição de 1988.

Considerando a relevância do meio ambiente, torna-se imprescindível que este venha a merecer proteção penal. Tal exigência inclusive consta expressamente do § 3º de tal norma.

A grande questão é que o direito penal foi pensado e estruturado para proteger os chamados bens individuais e tradicionais, o denominado por Sanchéz (2002) “direito penal de primeira velocidade” (p.144-145). Ocorre que a sociedade de risco atual passou a exigir a tutela penal de bens metaindividuais, surgindo o chamado “direito penal de segunda velocidade” (p.145-147). Entre eles está o meio ambiente.

---

17 “Art. 21. As penas aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas, de acordo com o disposto no art. 3º, são:

- I - multa;
- II - restritivas de direitos;
- III - prestação de serviços à comunidade.

Art. 22. As penas restritivas de direitos da pessoa jurídica são:

- I - suspensão parcial ou total de atividades;
- II - interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade;
- III - proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

§ 1º A suspensão de atividades será aplicada quando estas não estiverem obedecendo às disposições legais ou regulamentares, relativas à proteção do meio ambiente.

§ 2º A interdição será aplicada quando o estabelecimento, obra ou atividade estiver funcionando sem a devida autorização, ou em desacordo com a concedida, ou com violação de disposição legal ou regulamentar.

§ 3º A proibição de contratar com o Poder Público e dele obter subsídios, subvenções ou doações não poderá exceder o prazo de dez anos.

Art. 23. A prestação de serviços à comunidade pela pessoa jurídica consistirá em:

- I - custeio de programas e de projetos ambientais;
- II - execução de obras de recuperação de áreas degradadas;
- III - manutenção de espaços públicos;
- IV - contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas”.

Entretanto, o direito penal ainda não foi sistematizado de forma a lidar com essa nova realidade. E um dos aspectos que rompe com o chamado direito penal tradicional, ou de “primeira velocidade”, é a responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais.

Apesar de grande divergência doutrinária a tal respeito, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, já há alguns anos, posicionou-se no sentido de admitir a responsabilidade penal da pessoa jurídica caso ocorra imputação de crime a ser humano – o que se convencionou chamar de “teoria da dupla imputação”. Afinal, o direito penal não concebe crime sem a existência de conduta humana.

Ocorre que surgiu um julgado do Supremo Tribunal Federal, no ano de 2013, admitindo a responsabilidade do ente jurídico independentemente da existência de conduta humana criminosa, ampliando assim o alcance do § 3º do art. 225 da Constituição.

Entretanto, tratou-se de demonstrar que a utilização do direito penal para pessoas jurídicas serve apenas como um instrumento simbólico, que acaba por diminuir a eficiência da intervenção penal. O meio ambiente seria protegido de forma muito mais eficaz caso fossem utilizadas sanções de natureza administrativa.

## REFERÊNCIAS

BECK, U. **Sociedade de risco**. Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: 34, 2010.

BELLO FILHO, N. de B. A responsabilidade criminal da pessoa jurídica por danos ao ambiente. In LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (orgs.). **Direito Ambiental Contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004.

BENJAMIN, A. H. Crimes contra o meio ambiente: uma visão geral. In FREITAS, Vladimir Passos de (coord). **Direito Ambiental em Evolução**. N. 2. Curitiba: Juruá, 2000.

BENJAMIN, A. H. Direito constitucional ambiental brasileiro. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/31149/Direito\\_Constitucional\\_Ambiental\\_Brasileiro.pdf?sequence=5](http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/31149/Direito_Constitucional_Ambiental_Brasileiro.pdf?sequence=5)>. Acesso em: 29.09.14

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORGES, R. C. B. Direito Ambiental e Teoria Jurídica no final do século XX. In VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro (orgs.). **O novo**

em **Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BOTTINI, P. C. **Crimes de perigo abstrato e princípio da precaução na sociedade de risco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. **Lei n. 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 06 jul. 2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Informativo 714**. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo714.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **RE 54.181/PR**. Rel. Min. Rosa Weber. DJ 30 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7087018>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça (STJ). **REsp 564.960/SC**. Rel. Min. Gilson Dipp. DJ 13 de junho de 2005. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=554040&num\\_registro=200301073684&data=20050613&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=554040&num_registro=200301073684&data=20050613&formato=PDF)>. Acesso em: 05 jul. 2016.

FENSTERSEIFER, T. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

LECEY, E. O direito penal na efetividade da tutela do meio ambiente. **Revista de Direitos Difusos**. v.18. São Paulo: ADCOAS e IBAP, mar./abr., 2003.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. Transdisciplinariedade e proteção jurídico-ambiental em sociedades de risco: direito, ciência e participação. In LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (orgs.). **Direito Ambiental Contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004.

MOREIRA, D. de A.; LEITE, J. R. M. Sociedade de risco, danos ambientais extrapatrimoniais (morais) e a jurisprudência brasileira. In **Revista OABRJ**. v.26, pp. 107-144, 2010. Disponível em: <[http://revista.oabRJ.org.br/wpcontent/uploads/2011/09/Revista\\_OABRJ\\_v26n1\\_jan\\_jun-2010.pdf](http://revista.oabRJ.org.br/wpcontent/uploads/2011/09/Revista_OABRJ_v26n1_jan_jun-2010.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2014.

PRADO, L. R. **Bem jurídico-penal e constituição**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

PRADO, L. R. **Direito penal do ambiente**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SALES, S. J. S. de Sales. **Do sujeito ativo** (Na parte especial do Código Penal). Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

SANCHÉZ, J-M. S. **A expansão do direito penal**. Aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. Trad. Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA, G. J. F. da. **Incapacidade criminal da pessoa jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TOLEDO, F. de A. **Princípios básicos de direito penal**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

# DIREITO PENAL AMBIENTAL: FRONTEIRA ENTRE O DIREITO PENAL E O ADMINISTRATIVO

Tarcísio Maciel Chaves de Mendonça<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O problema, aqui proposto, consiste em esboçar um critério capaz de distinguir o ilícito penal do administrativo, avaliando os crimes previstos na Lei 9.605/98 (BRASIL, 1998).

Um critério capaz de cumprir nossa finalidade atuará em três frentes distintas, mas complementarmente. A primeira dirige-se ao legislador, instruindo-o sobre a seleção que deve realizar no ato de tipificar os ilícitos administrativos. A segunda dirige-se, mais uma vez, ao legislador, que deve, no ato de tipificar, observar o princípio da ofensividade. Por fim, a terceira dirige-se ao intérprete que, considerando o caso concreto, deve avaliar a tipicidade material.

O direito penal, a partir da década de 20 do último século, experimentou uma significativa expansão e estendeu-se sobre áreas de atividade humana ressignificadas e outras criadas a partir do surgimento de novas tecnologias. Ações lesivas ao meio ambiente e à ordem econômica são exemplos do primeiro grupo. Ações lesivas à integridade do patrimônio genético humano é um exemplo do segundo. Interessa-nos o meio ambiente.

A expansão do direito penal sob a matéria ambiental tem sido realizada de forma irracional<sup>2</sup>. O direito penal acaba, principalmente pelo uso exacerbado da técnica da lei penal em branco, tipificando condutas que são originalmente uma infração administrativa. Não estamos sustentando que o ilícito penal não possa coincidir com o administrativo. Todavia, devemos obedecer a um critério de proporcionalidade no ato de tipificar os ilícitos administrativos. Do contrário, a disciplina penal do meio ambiente perde a coerência e, via de consequência, seu potencial de proteção.

---

1 Advogado criminalista. Mestre e doutorando em Ciências Penais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor de Direito e Processo Penal da Faculdade Dom Helder Câmara.

2 Não se quer dizer que não haja espaço para uma expansão do direito do direito penal. Ele existe. O que se sustenta é que esta expansão, quando necessária, deve se operar de forma racional. Isso porque não estamos livres de manifestações irracionais de expansionismo penal. Sobre o assunto: “Lo que interesa poner de relieve en este momento es tan sólo que seguramente existe un espacio de <expansión razonable> del Derecho penal. Aunque con la misma convicción próxima a la seguridad deba afirmarse que también se dan importantes manifestaciones de la <expansión irrazonable>.” (SANCHEZ, 2001. p.26).

O artigo 49, § único da Lei 9.605/98 é um claro exemplo disso. Pune-se o dano ambiental culposo à planta de ornamentação pública ou privada. Assim dispõe o artigo de lei:

Destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Parágrafo único. No crime culposo, a pena é de um a seis meses, ou multa. (BRASIL,1998, s.p.).

Significa dizer que comete crime ambiental o indivíduo que, por descuido, tropeça na begônia que enfeita a porta de seu vizinho. Estamos diante de um evidente exagero. A conduta tipificada, de plano, mostra-se indigna de uma resposta penal.

Há outros tipos penais que se evidenciam extremamente amplos. Tornam típica uma infração administrativa que pode ganhar os mais diversos contornos no caso concreto. Pode variar de uma gravidade mínima à mais severa. O art. 29 da Lei 9.605/98 é um exemplo disso:

“Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: Pena - detenção de seis meses a um ano, e multa§ 1º Incorre nas mesmas penas: III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente. (BRASIL,1998, s.p.).

Esse tipo incide sobre a ação de um traficante de animais que possui, em cativeiro, uma infinidade de espécimes da fauna silvestres e sobre a conduta de um indivíduo que possui, em sua residência, dois papagaios sem a licença dos órgãos competentes. Obviamente não estamos sustentando que seja lícito ter animais silvestres sem licença do órgão competente, mesmo que somente dois papagaios. O que afirmamos é que esse último ilícito se restringe à esfera administrativa, não alcançando uma mínima potencialidade lesiva capaz de fazer o autor da ação um indivíduo merecedor de uma resposta penal.

Quando um tipo penal compreende condutas graves e de pouca significância em sua estrutura típica objetiva, impede que se puna, de forma proporcional, condutas significativamente lesivas ao meio ambiente. Aquele que transporta uma infinidade de pássaros silvestre, de forma cruel e desumana, está sujeito aos mesmos limites mínimos e máximos de pena reservados àquele que possui, sem licença, duas tartarugas do espécime tigre d'água em sua residência. Melhor seria, mesmo



sabendo da possibilidade de tratar a matéria pela via da tipicidade material, que o tipo fosse restrito às condutas significativamente mais lesivas ao meio ambiente. Isso permitiria que o legislador previsse penas criminais mais severas às condutas proporcionalmente mais lesivas.

A realidade fática pode nos trazer as mais variáveis e impensáveis situações. Para isso, devemos ter em mente a possibilidade de considerar, em matéria de crime ambiental, o princípio da insignificância. Mesmo que tenhamos a previsão de uma conduta típica especialmente lesiva, ainda assim, no caso concreto, é possível que a ação ou omissão praticada não se revele significativamente lesiva ao meio ambiente. Para essas hipóteses, a consideração da tipicidade material pode nos oferecer uma importante fronteira entre o ilícito penal e o administrativo.

Resta-nos estabelecer um critério que norteie a distinção, em abstrato e no caso concreto, do ilícito penal e administrativo.

## **DELIMITAÇÃO DE UMA FRONTEIRA**

O legislador não possui poder de tipificar qualquer conduta. Limita-se pela consideração do bem jurídico, objeto da tutela penal. O bem que se pretende tutelar pela norma penal é uma importante referência que nos afasta do chamado direito penal do autor, aproximando-nos do desejado direito penal do fato<sup>3</sup>. O legislador não pode tipificar condutas que não lesem um bem jurídico digno de tutela penal. São dignos de tutela penal os bens jurídicos de maior relevo. A questão é a referência que nos permite mensurar essa importância.

O norte que nos permite identificar o bem jurídico que merece a tutela penal só pode ser encontrado na Constituição da República<sup>4</sup>. Assim, é a Constituição que serve de guia para identificar os bens jurídicos dignos de tutela penal e, com isso, limitar o poder do legislador de tipificar ações ou omissões<sup>5</sup>.

Há interessante debate acerca do papel desempenhado pela Constituição na tarefa de limitar o legislador ordinário em sua função de prever crimes e cominar penas. Uns sustentam que a Constituição estabelece uma referência, uma axiologia

3 “Portanto, as referências à “conduta”, ao “resultado” e ao “bem jurídico”, são essenciais e constitutivas da norma primária, inexoravelmente. Teorizar a existência de normas referidas exclusivamente à “conduta”, como é característico da teoria finalista (Hans WELZEL, Armin KAUFMANN) é fundamentar o odioso “direito penal do autor”, próprio dos Estados totalitários, ainda que se defenda que o bem jurídico-penal ocupa posição da estrutura avaliativa da conduta, esvaziando-se assim o conceito de resultado.” (GONDIM, 2008. p. 244).

4 A teorização do direito penal deve adotar sempre como premissa a principiologia penal-constitucional. Vejamos: “Do ponto de vista técnico-científico, bem como do ponto de vista político, é infinitamente mais digno e idôneo ao direito penal que a sua teoria geral seja o resultado de um procedimento “hipotético-dedutivista”, que tenha como premissa a principiologia penal-constitucional, atuando diretamente sobre o fenômeno normativo jurídico-penal ou obliquamente através da política criminal.” (GODIM, opcit, p.232).

5 “As teorias constitucionais do bem jurídico – grandemente acolhida pela doutrina italiana – procuram formular critérios capazes de se impor de modo necessário ao legislador ordinário, limitando-o no momento de criar o ilícito penal. O conceito de bem jurídico deve ser inferido na Constituição, operando-se uma espécie de normatização de diretivas político-criminais.” (PRADO, 2003.p.62).

constitucional a que se deve conformar os tipos penais. Um tipo penal deve tutelar um bem ou valor que tenha envergadura constitucional a ponto de legitimar a intervenção penal<sup>6</sup>.

Outros autores sustentam que o legislador somente pode criar crimes e cominar penas quando expressamente autorizados pela Constituição da República. Estamos tratando das teorias constitucionais estritas<sup>7</sup>.

O debate, noticiado nos dois últimos parágrafos, perde o sentido quando tratamos da tutela penal do meio ambiente. Isso porque a Constituição da República estabelece um comando explícito de incriminação quando trata da tutela do meio ambiente. O art. 225, §3º da Constituição da República assim dispõe:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.(BRASIL,1998, s.p.).

Portanto, não há dúvidas de que o meio ambiente é um bem jurídico digno de tutela penal<sup>8</sup>. Isso não significa que o legislador deva tornar crime toda a conduta que exponha a perigo ou lese o meio ambiente. O legislador, no ato de tipificar uma ação ou omissão lesiva ao meio ambiente, deve restringir-se às mais significativas. As demais ficariam a cargo do direito administrativo<sup>9</sup>.

A questão é estabelecer uma fronteira que vá indicar quando o ilícito administrativo merece ser tipificado. Trata-se de uma avaliação da ofensividade das condutas típicas, consideradas em abstrato. Essa análise não exclui a verificação da tipicidade material que se dá no plano concreto.

O ato de tipificar uma ação ou omissão, definindo os contornos do ilícito penal, é das funções mais relevantes do legislador ordinário porque impacta direta-

---

6 “De modo similar, Rudolph entende que os valores fundamentais devem ter referência constitucional e o legislador ordinário está obrigatoriamente vinculado à proteção de bens jurídicos prévios ao ordenamento penal, cujo conteúdo é determinado de conformidade com os citados valores. Adverte ele que o Estado de Direito é mais que um simples Estado de legalidade, só encontrando sua verdadeira legitimação na ideia de justiça material.” (PRADO, op. cit., p.64).

7 “De outro passo, as teorias constitucionais estritas, representadas por F. Bricola. E. Musco. F. Angioni, J.J. Gonzalez Rus e E. Gregori, orientam-se firmemente e em primeiro lugar pelo texto constitucional, em nível de prescrições específicas (explícitas ou não), a partir das quais se encontram os objetos de tutela e a forma pela qual deve se revestir, circunscrevendo dentro de margens mais precisas as atividades do legislador infraconstitucional.” (PRADO, op. cit., p.65).

8 “Desse modo, não se limita simplesmente a fazer uma declaração formal de tutela do ambiente, mas, na esteira da melhor doutrina e legislação internacionais, estabelece a imposição de medidas aos transgressores do mandamento constitucional. Assinala-se a necessidade de proteção jurídico-penal, com a obrigação ou mandato expresso de criminalização.” (PRADO, 2009, p.74).

9 “O que não se pode tolerar é que toda e qualquer forma de atentado contra a integridade do patrimônio genético humano ou ambiental seja objeto de sanção penal, quando em muitos casos bastaria a intervenção do Direito Administrativo, que não apenas cumpriria com mais eficácia a função simbólica de traçar com clareza os limites entre o comportamento proibido e o permitido, como também poderia cominar para tais comportamentos sanções ou outras consequências jurídicas com possibilidades reais de aplicação.” (CARVALHO, 2007, p.174).

mente no direito à liberdade e dignidade do indivíduo. Stuart Mill já trazia notícias sobre a possibilidade de se limitar o poder da maioria no parlamento. Ele estava interessado em discutir um critério que legitimasse a intervenção da maioria sob os direitos individuais. Ele concluiu que o homem só pode sofrer uma restrição a seus direitos individuais se praticar uma conduta que gere dano<sup>10</sup>. A reflexão de Stuart Mill nunca foi tão atual.

O direito penal traz como consequência a restrição da liberdade. Mais do que isso, impõe uma mácula na honra e na memória de um indivíduo. Não é sem sentido que a revisão criminal não encontra limites nem na morte daquele que foi injustamente condenado. O Estado somente pode prometer uma pena restritiva de liberdade àquele que pratica uma ação ou omissão especialmente lesiva a um bem jurídico penalmente tutelado.

A resposta penal deveria restringir-se às ações ou omissões que causem uma lesão ou perigo de lesão mais significativa ao meio ambiente. As demais ficariam a cargo do direito administrativo. O ponto central é o estabelecimento de um critério que nos permita, ainda no plano abstrato, fazer essa mensuração.

Há autores que sustentam não haver uma fronteira entre o ilícito administrativo e o criminal. Nessa perspectiva, o ato de tipificar um ilícito administrativo seria mera escolha de política criminal, que tem como finalidade a obtenção de maior eficácia social do comando proibitivo<sup>11</sup>.

Parece-nos que a fronteira entre o ilícito administrativo e o penal é uma exigência do princípio da legalidade, proporcionalidade e dignidade da pessoa humana.

O princípio da legalidade em matéria penal não deve ser entendido somente em seu aspecto formal. Não se restringe a tornar certa e segura a previsão da conduta proibida, tampouco tornar segura a aplicação da lei penal. A legalidade, em matéria penal, tem também um aspecto material que consiste em limitar o legislador no ato de tipificar condutas, impedindo o desenvolvimento de uma política criminal arbitrária.

O legislador presta homenagens ao princípio da legalidade, em seu aspecto material, limitando-se a tipificar as condutas significativamente mais lesivas a um bem jurídico digno de proteção penal. Assim procedendo, também presta deferência ao princípio da proporcionalidade. Somente as condutas mais lesivas podem gerar

---

10 “O objeto deste Ensaio é defender como indicado para orientar de forma absoluta as intervenções da sociedade no individual, um princípio muito simples, quer para o caso do uso da força física sob a forma de penalidades legais, quer para o da coerção moral da opinião pública. Consiste esse princípio em que a única finalidade justificativa da interferência dos homens, individual e coletivamente, na liberdade de ação de outrem, é a auto proteção. O único propósito com o qual se legitima o exercício do poder sobre algum membro de uma comunidade civilizada contra a sua vontade, é impedir dano a outrem.” (MILL, s.d., p.33-34).

11 “Assim sendo, posso concluir que a escolha pela qualificação de uma conduta como ilícito penal ou administrativo não é senão de política legislativa, tendo em vista, primordialmente, a busca de maior eficácia social.” (REALE JUNIOR, 2007, p. 93-100).

como consequência a restrição do direito à liberdade.

Também não se despreza o fato de que somente a existência de um processo criminal já é capaz de subtrair do indivíduo a paz de espírito e a sua dignidade. O direito e o processo criminal são dois dos mais relevantes e intensos instrumentos de que dispõe o Estado para intervir na esfera de individualidade do cidadão.

Encontrar uma fronteira entre o direito penal e o administrativo é uma missão mais complexa se levarmos em consideração que o meio ambiente é um exemplo de bem jurídico metaindividual. Não encontra como sujeito passivo um indivíduo ou grupo identificável de indivíduo. São bens jurídicos extremamente normatizados<sup>12</sup>, ao contrário dos bens jurídicos individuais, próprios de um direito penal clássico.

O art. 49 da Lei 9.605/96 é um exemplo de tipo penal que não possui lesividade suficiente para merecer uma resposta penal. Vejamos:

Destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Parágrafo único. No crime culposos, a pena é de um a seis meses, ou multa. (BRASIL, 1998, s.p.).

Se um indivíduo, imprudentemente, tropeça na begônia que ornamenta a entrada do apartamento de seu vizinho, vindo a danificá-la, comete crime ambiental. A previsão desta conduta como criminosa é claramente desproporcional. Deveria ficar restrita ao direito administrativo ou nem isso.

Há tipos penais que, de tão amplos, englobam em sua estrutura formal, desde as condutas mais lesivas até as mais insignificantes. É claro que essa hipótese poderia ser contornada pela aplicação do princípio da insignificância. Melhor seria que o tipo formal já se restringisse às condutas significativamente mais lesivas. O art. 54 da Lei 9605/98 é um claro exemplo desta hipótese:

Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa. (BRASIL, 1998, s.p.).

Cabe neste tipo penal desde a conduta de ascender um cigarro perto de outro indivíduo até lançar litros e litros de óleo na Baía de Guanabara. Claro que paira sobre este tipo a dúvida sobre sua constitucionalidade. Trata-se de uma tipificação ampla que afronta o princípio da taxatividade, corolário da legalidade. Todavia, a

---

12 "Por lo que se refiere, primero, a los bienes jurídicos, su carácter normativizado (en el sentido de que su contenido se determina por referencia a normas) hace que las conductas que atenten contra ellos hayan de ser puesta en relación con las normas que establecen sus contenidos y que vienen a configurar unas determinadas condiciones para su existencia, y que los injustos típicos se correspondan con ataques a dichas condiciones." (PAIS, 1999, p.110).

tônica de nossa análise, neste momento, é outra. O art. 54 da Lei 9.605/98 incide sobre uma gama tão grande de condutas lesivas ao meio ambiente que abarca desde as mais significativas até as mais insignificantes.

Podemos dizer o mesmo do disposto no art. 29, inciso III da Lei 9.605/98. Vejamos sua estrutura típica:

Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: Pena - detenção de seis meses a um ano, e multa. III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, **tem em cativeiro** ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou **espécimes da fauna silvestre**, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente. (BRASIL, 1998, s.p., grifo nosso).

O art. 29, inciso III da Lei 9.605/98 incide sobre a conduta de um traficante de animais que tem, em depósito, 200 micos-leões dourados e a conduta de uma senhora que possui, em sua residência, dois papagaios. Ambos sem licença dos órgãos competentes.

A fronteira entre o direito administrativo e penal bem poderia ser delineada pela aplicação da concepção antropocêntrica de bem jurídico. Significa dizer: a conduta lesiva ao meio ambiente só teria legitimidade para merecer uma resposta penal quando afetasse, em alguma medida, o homem.

A concepção antropocêntrica de bem jurídico, em matéria de bens jurídicos metaindividuais, aproxima o direito penal de seu ideal iluminista, afastando-nos de um direito penal que se expande de forma irracional.

A adoção de uma concepção antropocêntrica de bem jurídico penalmente tutelado, considerando o princípio da fragmentariedade, não é incompatível com a perspectiva ecocêntrica da tutela jurídica do meio ambiente<sup>13</sup>. Podemos centrar a tutela jurídica no próprio meio ambiente, sem referência ao homem. Isso não nos impede de exigir que a lesão ou perigo de lesão ao meio ambiente tenha, em alguma medida, um reflexo no indivíduo para que se possa tipificar uma ação ou omissão que lese ou exponha a perigo de lesão o meio ambiente.

O art. 49, parágrafo único da Lei 9.605/98, evidentemente não se encaixa em um modelo de bem jurídico antropocêntrico. Trata, claramente, de uma lesão insignificante ao meio ambiente que não possui qualquer reflexo na qualidade de vida do homem. Por isso, não possui legitimidade constitucional. Isso não significa que a ação não possa ser tratada na seara do direito administrativo.

Caso um indivíduo mate ou apreenda todos os sapos de uma determinada

---

<sup>13</sup> Sobre a visão antropocêntrica absoluta, ecocêntrica e antropocêntrica relativa, conferir CARVALHO, op. cit., p.108.

região, causará um desequilíbrio com possíveis reflexos à qualidade de vida do homem. Haverá uma proliferação de moscas com evidente risco à saúde humana. As cobras, não tendo alimentos em seu ambiente, irão para áreas habitadas pelo homem com graves riscos de acidentes. Não podemos encontrar o mesmo reflexo à saúde humana na conduta de um indivíduo que tem, em cativeiro, dois papagaios ou duas tartarugas tigre d'água. É claro que não advogamos a licitude da conduta daquele que tem em cativeiro animais da fauna silvestre sem a devida licença. O que afirmamos é que esta conduta não deveria ser típica. A ilicitude deveria ficar restrita à esfera administrativa.

Mesmo se estivéssemos tratando de uma legislação penal que se restringisse a tipificar as condutas significativamente mais lesivas ao meio ambiente, tendo em vista uma perspectiva antropocêntrica de bem jurídico penalmente tutelado, ainda assim haveria a necessidade de analisar a lesividade da conduta praticada no caso concreto. O princípio da insignificância seria a última trincheira para se fixar a fronteira entre o direito penal e o administrativo.

O princípio da insignificância permite retirar da incidência do direito penal condutas que, em abstrato, são significativas; todavia, em concreto, mostram-se insignificantes o suficiente para fazer com que seu autor mereça uma resposta penal<sup>14</sup>.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a aplicação do princípio da insignificância em sede de crimes ambientais. O Habeas Corpus, registrado na Suprema Corte sob o número 112.563/SC, aplicou o princípio da insignificância a um indivíduo que foi processado pelo crime de pesca não autorizada (art. 34 da Lei 9.605/98). O paciente teria pescado 12 camarões com redes fora das especificações da Portaria 84/2002 do IBAMA.

Merece registro o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, que opinou contrariamente à aplicação do princípio da insignificância em matéria de crime ambiental. O Supremo Tribunal Federal, realizando uma verdadeira salada dos elementos do conceito analítico de crime, entende que o princípio da insignificância somente pode ser aplicado quando presentes os seguintes requisitos: conduta minimamente ofensiva, ausência de periculosidade social da ação, em uma clara confusão entre reprovabilidade da ação e do indivíduo, reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e lesão jurídica inexpressiva. Vejamos:

Com efeito, para a configuração do delito de bagatela, conforme têm entendido as duas Turmas deste Tribunal, exige-se a satisfação, de forma concomitante, de certos requisitos, quais sejam, a conduta minimamente ofensiva, a ausência de periculosidade social da ação, o reduzido grau de

---

14 “O chamado princípio da insignificância (*Geringfügigkeitsprinzip*), na esteira da lição de ROXIN, é justamente o que permite, na maioria dos tipos legais, excluir desde logo danos de pouca importância: (...)” (GOMES, 2013, p.52).

A partir dos critérios necessários para a verificação do princípio da insignificância, entende o voto vencido do Ministro Ricardo Lewandowski que o princípio da bagatela é inaplicável aos crimes que tutelam bens jurídicos intangíveis como o meio ambiente. Vejamos:

Nesse contexto, o tipo penal acima descrito não tem como pressuposto a ocorrência de um prejuízo econômico objetivamente quantificável, mas a proteção de um bem intangível, que corresponde, exatamente, à proteção do meio ambiente.<sup>16</sup>

O voto do Ministro Ricardo Lewandowski acaba contribuindo para o aprofundamento da confusão entre direito penal e administrativo. Em um cenário de expansão do direito penal para atividades até então tratadas exclusivamente pelo direito administrativo, a desconsideração do princípio da bagatela acaba restringindo garantias fundamentais, uma vez que subtrai um importante freio à ação punitiva do Estado.

É fundamental perceber que não há um direito penal ambiental. Reconhecemos a importância da tutela do meio ambiente. Todavia, não acreditamos ser possível construir uma política de preservação do meio ambiente com a supressão de garantias fundamentais tão caras ao indivíduo, como é o exemplo das garantias penais. Ribeiro (2004) posiciona-se contra a criação de um direito penal ambiental:

Não se pode, entretanto, admitir a criação de um código próprio versando sobre o meio ambiente, especialmente no que se refere a matéria penal. Porque, se assim fosse concebido, poder-se-ia estar criando um microsistema, separado do direito penal nuclear. Consequentemente, poder-se-ia ter um desrespeito, em nome da proteção penal eficaz, aos princípios fundamentais do direito penal. (RIBEIRO, 2004, p.144).

O meio ambiente é um bem jurídico digno de tutela penal. Quanto a isso não paira qualquer dúvida. Essa tutela, todavia, deve se dar a partir dos princípios e das regras próprias do direito penal. É claro que o direito penal deve ser relido para atender às novas demandas. Contudo, não pode fazê-lo sem deixar de ter em mente que o homem é a medida de sua atuação. Esse é o maior legado do direito penal iluminista que se mostra perfeitamente compatível com a tutela de bens metaindividuais, desde que analisados a partir de uma concepção antropocêntrica.

---

15 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3172637>. Acesso em: 17 ago. 2016.

16 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3172637>. Acesso em: 17 ago. 2016.

## CONCLUSÃO

A consideração antropocêntrica do bem jurídico metaindividual tem o condão de nos oferecer um norte para estabelecer uma fronteira entre o direito penal e o administrativo. O mais importante: trata-se de um critério de racionalização da expansão do direito penal, denunciada por Sanchez (2001).

O presente artigo não advoga a redução da tutela penal do meio ambiente, mas sim sua racionalização que acabará, em última análise, contribuindo para uma melhor e mais eficiente tutela penal.

Consideramos que a conduta lesiva ao meio ambiente só pode ser considerada típica se afetar ou puder afetar negativamente a vida de um indivíduo. Assim, o crime de “destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia”, previsto no art. 49 da Lei 9.605/98, não descreve uma conduta suficientemente lesiva a ponto de sujeitar seu autor a uma resposta penal. Isso porque não se pode extrair da conduta, em abstrato prevista, qualquer possibilidade de lesão ao meio ambiente que possa ter qualquer reflexo ao indivíduo.

Não estamos sustentando que seja lícito maltratar uma planta de ornamentação pública ou privada. O que afirmamos é que não se trata de uma conduta que mereça a repreensão penal.

O conceito antropocêntrico de bem jurídico pode ainda nos levar a sugerir a restrição formal de tipos penais. Há determinados artigos que tratam de condutas lesivas ao meio ambiente de forma muito ampla. O art. 54 da Lei 9.605/98 é um claro exemplo.

Trata de “causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”. A mesma norma penal pode incidir sobre condutas drasticamente distintas: ascender um cigarro ou lançar toneladas de petróleo no oceano. Claro que a questão pode muito bem ser tratada pelo princípio da insignificância. Melhor seria se o tipo fosse formalmente restrito às condutas significativamente mais lesivas.

A conduta de um indivíduo que tem em depósito dois papagaios não pode ser comparada a conduta de um traficante de animais que transporta uma infundável quantidade de cobras de uma determinada região, causando grave desequilíbrio ambiental com reflexos na qualidade de vida do homem.

Quando se retira da incidência formal do tipo penal conduta de pouca ou baixa relevância, permite-se ao legislador penal prever penas criminais efetivamente condizentes com condutas realmente lesivas ao meio ambiente e, via de consequência, ao homem. O sistema punitivo torna-se mais racional, justo e eficaz.



Por fim, tratamos do princípio da insignificância em matéria de crimes ambientais. Mais uma vez, a concepção antropocêntrica do bem jurídico metaindividual nos serve de norte. Permite que desconsideremos a incidência formal da norma penal incriminadora para considerar materialmente atípica condutas que até afetam o meio ambiente, mas sem atingir, em nenhuma medida, o ser humano.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO, G. M. de. **Patrimônio Genético & Direito Penal**: de Acordo com a Lei 11.105/05. Curitiba: Juruá, 2007.

GONDIM, R. F. **Teoria Geral do Direito Penal**. Curitiba: Juruá, 2008 .

MILL, J. S. **Ensaio sobre a liberdade**. [s.d] Disponível em: <<https://direitasja.files.wordpress.com/2013/09/mill-john-stuart-ensaio-sobre-a-liberdade.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

PAIS, A. D. **Posibilidades y límites para la formulación de las normas penales**. El caso de las leyes en blanco. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

PRADO, L. R. **Bem Jurídico-Penal e Constituição**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2003.

PRADO, L. R. **Direito Penal do Ambiente**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

REALE JUNIOR, M. Ilícito administrativo e o *Jus Puniendi* Geral. In. PRADO, Luiz Regis. (coord). **Direito Penal Contemporâneo**: Estudos em Homenagens ao Professor José Cerezo Mir. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007, p. 93-100.

RIBEIRO, V. M. **Tutela penal nas atividades nucleares**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SANCHEZ, J-M. S. **La Expansión del Derecho Penal**: Aspectos de la Política Criminal en las Sociedades Postindustriales. 2.ed. Madrid: CivitasEdiciones, 2001.

